Dr. jur.
Hans Birkholz

Die rechtlichen Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets. Unter besonderer Berücksichtigung des Staatsrechts Preussens und des Deutschen Reiches.

1908.
„Stadtblatt“-Druckerei
Gottesberg.

Die rechtlichen Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets. Unter besonderer Berücksichtigung des Staatsrechts Preußens und des Deutschen Reiches.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Hans Birkholz.

Referendar.

1908.

„Stadtblatt“-Druckerei

Gottesberg.

Gedruckt mit Genehmigung der Juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. **Brie.**
Korreferent: Professor Dr. **Dahn.**

Seinem lieben Onkel

Sanitätsrat Dr. Birkholz, Gottesberg

in Dankbarkeit.

Inhalts-Angabe.

Literatur-Uebersicht.

Arndt, Das Preußische und das Reichsbudgetrecht, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. III.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

Arndt, Preußische Verfassungsurkunde, 6. Aufl., Berlin 1907.

Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches 1884.

Bezold, Materialien der Deutschen Reichsverfassung Bd. II, Berlin 1873.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht, 1890, Bd. III.

Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. IV, S. 1—61.

van Calker, Die Anfänge des badischen Budgetsrechts, Inaug.-Diss. Freiburg 1900.

Eisele, Unverbindlicher Gesetzesinhalt, im Programm der Universität Freiburg 1885.

Engelmann, Lehrbuch des bürgerlichen Rechts, 3. Aufl.

Fricker, Gesetz und Budget, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 50, Jahrgang 1894, S. 381—409.

von Gerber, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Leipzig 1880.

Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, in den Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie, Heft 2, Breslau 1899.

Gneist, Gesetz und Budget, Berlin 1879.

Gneist, Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands, Berlin 1867.

Haenel, Studien zum Deutschen Staatsrecht, Bd. II, Leipzig, 1888.

Hue de Grais, Graf, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich, 17. Aufl., Berlin 1906.

Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887.

Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des norddeutschen Bundes, Berlin, 1871.

Laband, Das Budgetrecht, i. d. Analen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, herausgegeben von Hirth, Jahrgang 1873, 4. Kapitel.

Laband, Zur Lehre vom Budgetrecht, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. I, S. 172—196.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 3. Aufl. 1895, Bd. II, und 4. Aufl. 1901, Bd. IV.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, Neubearbeitung auf der Grundlage der 3. Auflage des kleinen Staatsrechts des Deutschen Reiches, Tübingen 1907.

von Martitz, Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 36, Jahrgang 1880.

Georg Meyer, Der Begriff des Gesetzes und der rechtlichen Natur des Staatshaushaltsetats, bei Grünhut, Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. VIII, S. 1—53.

Meyer-Anschütz, 6. Aufl., Leipzig 1905.

Ott, Das Budgetrecht des Deutschen Reichstages, in den Frankfurter zeitgemäßen Broschüren, Hamm 1902.

Pràzak, Das Budgetrecht und die Lehre von den formellen Gesetzen, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. II.

von Roenne, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 4. Aufl., Leipzig 1881, Bd. I.

von Roenne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Leipzig 1877, Band II.

von Roenne, Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, 3 Aufl

Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, Breslau 1882.

Rümelin, Der Etat in seiner öffentlich-rechtlichen Bedeutung, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 45, Jahrgang 1889.

Hermann Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Leipzig 1881.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, Breslau 1896.

Seidler, Budget und Budgetrecht, Wien 1885.

Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, 1886

von Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 1897.

von Seydel, Ueber Budgetrecht, Zeit- und Streitfragen, Flugschriften zur Kenntnis der Gegenwart, herausgegeben von Jürgen Bona Meyer, Heft 62, Hamburg 1889.

Tetzner, in der kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Bd. 37, S. 249 289.

Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Berlin 1895. Bd. I.

Einleitung.

§ 1.

Die gleichmäßige rechtliche Behandlung des preußischen und des deutschen Budgetrechts.

Preußen und das deutsche Reich haben, als verschiedene Staaten, auch ihre verschiedenen Etatsgesetze, ihr verschiedenes Budget. Jedoch ein prinzipieller Unterschied in der rechtlichen Natur des Etatsgesetzes, zu dem das Budget als Anlage gehört, ist nach preußischem und deutschem Verfassungsrechte nicht vorhanden. Darüber herrscht in der Theorie[1]) kein Streit. Daß diese Uebereinstimmung tatsächlich vorhanden ist, ergibt sich zunächst aus dem fast wörtlich gleichlautenden Text der Verfassungsartikel Preußens und des Reiches, welche die Abschnitte „Von den Finanzen“ bezw. „Reichsfinanzen“ in den beiden Verfassungsurkunden einleiten, der Artikel 99 der preußischen Verfassungs-Urkunde, 69 der Reichsverfassung — haben doch die Einrichtungen Preußens bei Gründung des Reiches fast überall, und so auch die Finanzverfassung diesem zum Vorbilde gedient. Ferner ist dasjenige preußische Gesetz, welches eine eingehende Interpretation für das Budgetrecht in seinen §§ 18 und 19 gibt, das preußische Gesetz vom 27. März 1872[2]) betreffend die Einrichtung der preußischen Oberrechnungskammer, durch das Reichsgesetz vom 11. Februar 1875,[3]) wenn auch nur bis zum Erlasse eines Reichsgesetzes betreffend den deutschen Rechnungshof und periodisch zu

---

[1]) Vergleiche z. B. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1895, Band II, Anhang S. 989; Jellinek, Gesetz und Verordnung 1887, S. 175; Dr. Ott, Das Budgetrecht des Deutschen Reichstages in den Frankfurter zeitgemäßen Broschüren Hamburg 1902, S. 113; Hänel, II S. 292; Arndt, im Archiv für Oeffentliches Recht, Band III, S. 567; van Calker, Die Anfänge des badischen Budgetrechts. Inaug. Diss. Freiburg 1900, S. 22.

[2]) Preuß. Gesetzsammlung 1872 S. 278.

[3]) Reichsgesetzblatt 1875 S. 61.

geltendem Reichsrecht erhoben worden. Außerdem finden sich auch sonst noch Uebereinstimmungen. Wie oben das preußische Gesetz vom 27. März 1872 das Reichsgesetz vom 25. März 1875 nach sich zog, so folgte dem Reichsgesetz vom 29. Februar 1876[1]) betreffend die Festsetzung des Etatsjahres auf den 1. April bis 31. März jeden Jahres das preußische Gesetz vom 29. Juni 1876[2]) mit gleichem Inhalt.

Vor allem drängt die schon oben berührte gemeinsame Bestimmung in Art. 99 der preußischen Verfassungs-Urkunde und Art. 69 der Reichsverfassungs-Urkunde: „der Etat wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt" zu der gleichmäßigen rechtlichen Behandlung des preußischen und des deutschen Budgetrechtes und damit natürlich auch der Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets. Diese Abhandlung wird demnach nicht nach preußischem und Reichs-Verfassungsrechte getrennt, nach den Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets forschen, sondern für beide Verfassungen die Frage gemeinsam beantworten und sich darauf beschränken, wo trotzdem formelle Unterschiede einerseits zwischen dem preußischen und dem deutschen Budgetrecht, wie die Besonderheiten der Art. 61, 62 Abs. 3, 63 der preußischen Verfassungsurkunde, vorhanden sind, auf diese an den betreffenden Stellen aufmerksam zu machen. Andrerseits wird auch die Verschiedenheit des preußisch-deutschen Budgetrechts von dem Etatsrecht der deutschen Mittelstaaten gegebenenorts hervorgehoben werden.

Da die Beantwortung unserer Frage von der richtigen Beurteilung des Wesens und der Rechtswirkungen des Budgets abhängt, müssen im ersten Teile der Arbeit der Begriff und die Rechtswirkungen des Budgets erörtert werden; im zweiten Teile der Arbeit werden die Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets klargelegt werden.

---

[1]) Reichsgesetzblatt 1876 S. 121.

[2]) Preuß. Gesetzsammlung 1876 S. 177.

I. Begriff und Rechtswirkungen des Budgets.

§ 2.

Begriff des Budgets.

Für Preußen und das Deutsche Reich sind die Bestimmungen über den Etat enthalten in den Artikeln 99 der preußischen Verfassungsurkunde, 69 der Reichsverfassungsurkunde, die vorschreiben, daß alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen, und daß letzterer jährlich durch ein Gesetz festgestellt werden soll.

Jedoch nicht alle Verfassungsurkunden der deutschen Bundesstaaten enthalten eine gleiche Vorschrift; so zum Beispiel nicht die bayrische Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818,[1]) die württembergische Verfassungsurkunde vom 25. September 1819,[2]) die hessische Verfassungsurkunde vom 27. Dezember 1820.[3]) Den Volksvertretungen dieser Staaten ist vielmehr im Anschlusse an das alte Steuerbewilligungsrecht der Stände nur ein Einnahme- oder richtiger Steuerbewilligungsrecht gegeben, soweit die Einnahmen auf direkten oder indirekten Steuern beruhen; ein Unterschied zwischen dem Steuerbewilligungsrecht der Ständezeit und dem modernen besteht nur insofern, als die Volksvertretungen jetzt die Pflicht haben, die zur Bestreitung der Staatsausgaben erforderlichen Steuern und Abgaben zu bewilligen, während die Stände hierüber ein freies Bestimmungsrecht hatten.[4])

Irgend eine positive Bestimmung über die direkte Beteiligung der Volksvertretungen an der Mitbestimmung über die Ausgaben fehlt jedoch.

---

[1]) Bayr. V. U. Tit. VII, §§ 3, 4.

[2]) Württ. V. U. §§ 109 ff.

[3]) Hess. V. U. Art. 67, 68.

[4]) Vergl. von Gerber, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts. 2. Aufl. 1880, § 50, Noten 2 und 4.

Nachdem die Volksvertretung ihr Steuerbewilligungsrecht ausgeübt hat, wird ihr in Süddeutschland das Budget nur zur Prüfung, bei der sie keine Aenderungen vornehmen darf, vorgelegt.[1])

Wenn auch in Württemberg, ausgebildet durch die Praxis, das Budget jetzt tatsächlich in der Form eines Finanz- oder Etats„gesetzes", zu dem die Volksvertretung ihre Zustimmung zu geben hat, erscheint, so besteht doch nach dem Wortlaut der Verfassung auch zwischen dem württembergischen und dem preußisch-deutschen Etatsrechte der oben erwähnte Unterschied, den in Bayern auch die Praxis noch nicht zu beseitigen versucht hat. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß, wie auch Meyer-Anschütz[2]) hervorhebt, die Gebundenheit etwa der bayrischen Staatsregierung an den von ihr aufgestellten Etat nicht geringer ist als die der preußischen oder der Reichsregierung an den im Wege der Gesetzgebung zustande gekommenen Etat und daß die budgetmäßige Macht des preußischen Landtages oder des Reichstages nicht größer ist als die „Prüfungs"befugnis der bayrischen oder württembergischen Volksvertretung, mit andern Worten, daß der erwähnte Unterschied tatsächlich nur in der Theorie, daß er aber besteht.

Im Gegensatz hierzu — auf die Folgen dieser wichtigen Unterscheidung bei dem Nichtzustandekommen des Budgets wird im zweiten Teile der Arbeit hingewiesen werden — enthalten die Artikel 69 der Reichsverfassung, 99 der preußischen Verfassungsurkunde in Verbindung mit den Artikeln 100, 102, 103, 104 der preußischen Verfassungsurkunde, 71, 72, 73 der Reichsverfassung ein wahres Budgetrecht, das jedoch insofern eingeschränkt ist, als in Preußen durch die Art. 100, 109 der preußischen Verfassungsurkunde den Gesetzgebungsorganen das jährliche Steuerbewilligungsrecht genommen ist.[3]) Das Gleiche muß jedoch auch für das Reich gelten infolge Einfügung der bei Beratung der Verfassung des Norddeutschen Bundes im April 1867[4]) heißumstrittenen Worte: „Nachfolgenden Grundsätzen" im Artikel 65 der Bundesverfassung, der als Art. 69 wörtlich in die Reichsverfassung übernommen wurde. Sie fehlten in dem Antrage des Abgeordneten Duncker, der das freie Steuerbewilligungsrecht des Reichstages gefordert hatte, und daraus, daß gerade dieser Antrag abgelehnt und die Worte: „nach folgenden Grund-

---

[1]) **Bornhak**, Preuß. Staatsrecht 1890 Band III, S. 576.

[2]) Vgl. Meyer-Anschütz, 6. Auflage, Leipzig 1905, § 205, Note 1 und 3.

[3]) **Arndt**, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901, S. 327.

[4]) Siehe Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung, Band II, Berlin 1870, S. 512.

sätzen" in den Artikel eingefügt wurden, geht mit Sicherheit hervor, daß der Reichstag, ebenso wie der preußische Landtag, das jährliche Steuerbewilligungsrecht nicht hat, daß die Einnahmen nicht von der jährlichen Einstellung in den Etat abhängig sind, sondern daß sie gemäß Art. 70 der Reichsverfassung solange erhoben werden, bis sie durch ein besonderes Gesetz abgeändert oder aufgehoben werden.[1]) Wenn diese Grundsätze auch nicht ausdrücklich in den dem Art. 69 folgenden Artikeln der Reichsverfassung Aufnahme gefunden haben, so läßt sich ihre Geltung doch aus der erwähnten Ablehnung des Antrages Duncker, der eben das freie jährliche Steuerbewilligungsrecht der Volksvertretung gefordert hatte, folgern.

Ueber den Begriff des Etatsgesetzes, das in Preußen gemäß Art. 62 Abs. 3 der preußischen Verfassungsurkunde zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegt werden muß und vom Herrenhause nur im Ganzen und in der Form, wie es vom Abgeordnetenhause verabschiedet worden ist,[2]) — das Letztere ist allerdings bestritten — angenommen oder abgelehnt werden kann, hat sich ein großer theoretischer Streit entwickelt. Der Streit knüpft an an die Worte in Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde und Art. 69 der Reichsverfassung: „der Etat wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt", indem die Streitfrage aufgeworfen wurde, ob der Etat formelles oder materielles Gesetz ist.

Somit muß zunächst auf die Streitfrage über die formellen und materiellen Gesetze eingegangen werden.

a) Zulässigkeit der Unterscheidung von formellen und materiellen Gesetzen.

Die Meinungen über die Zulässigkeit der Teilung der Gesetze in formelle und materielle sind geteilt; während Laband[3]) und mit ihm der größte Teil der Staatsrechtslehrer[4]) die Scheidung anerkennt,

---

[1]) Vergl. Arndt, a. a. O., S. 319.

[2]) Siehe von Roenne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Auflage, Leipzig 1881, Band I, § 116, S. 596—599.

[3]) Laband, Budgetrecht, Seite 2—11; Reichsstaatsrecht, Tübingen 1907; § 15, S. 107 ff., 119 ff.

[4]) Brie, im Archiv für öffentliches Recht, Band IV, S. 12, Anm. 28; Eisele, unverbindlicher Gesetzesinhalt im Prgr. der Universit. Freiburg 1885, S. 4; von Gerber, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., S. 147 und Anm. 3 ebenda; Georg Meyer, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht, Band VIII, S. 10ff.; derselbe, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., Leipzig 1905, § 155, S. 550; von Roenne, a. a. O.,

fehlt es doch nicht an Gegnern dieser Meinung, z. B. von Martitz,[1]) Zorn,[1]) Haenel,[1]) Seidler.[1]) Sie erklären, daß ein Gesetz notwendig einen Rechtssatz zum Inhalt haben müsse, übersehen aber dabei, daß häufig Gesetze keine Rechtsregeln, sondern nur Erklärungen und Ratschläge aussprechen, die doch nur ausnahmsweise den Anspruch auf Rechtssätze machen können.

Laband[2]) führt hierfür eine Reihe von Beispielen auf, z. B. § 1 des Oesterreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches, § 1 des Cod. Max. Bavaricus.

Die Gegner, die einen Unterschied zwischen formellen und materiellen Gesetzen ausdrücklich leugnen, führen aber selbst Unterschiede an; so z. B. von Martitz.[3]) Während er a. a. O. S. 246 angibt, was er unter dem Gesetzinhalt versteht: „die Anordnung eines Gebotes, Verbotes, einer Gewährung," also materielle Kennzeichen, nennt er auch rein formelle Criterien, da er a. a. O. S. 220 ausdrücklich erklärt, daß „politische Programme, fromme Wünsche, Verheißungen, ihre juristische Blöße mit der Majestät des Gesetzes decken." Was anders kann von Martitz unter „juristischer Blöße" verstehen, als daß „diese Gesetze" einen rechtlich irrelewanten Inhalt haben? Und trotzdem nennt er sie Gesetze, von denen er später behauptet,[4]) daß es solche ohne Rechtssatz überhaupt nicht gebe. Zugegeben, daß es Gesetze gebe, deren Inhalt nur aus Rechtssätzen besteht, so müssen, da wir soeben gesehen haben, daß es auch Gesetze, ohne Rechtssätze zum Inhalt zu haben, gibt, diese ein anderes Criterium für ihre Gesetzesnatur — die Form haben.[5])

S. 347 ff.; Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, Breslau 1882, S. 4; Hermann Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1881, § 184, S. 519; Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, 1886, S. 39 ff.

[1]) von Martitz, Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, in der Zeitschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft, Band XXXVI, Jahrgang 1880, S. 208 ff.; Haenel II, Studien zum deutschen Staatsrecht, Leipzig 1888, S. 354; Seidler, Budget und Budgetrecht, Wien 1885, S. 184 ff.; Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Berlin 1895, Band I, § 14, S. 404 ff.

[2]) Laband, Zur Lehre vom Budgetrecht, im Archiv für öffentliches Recht, Band I, S. 270.

[3]) von Martitz, a. a. O., S. 258, S. 220.

[4]) von Martitz, a. a. O., S. 250.

[5]) Vergl. gegen von Martitz auch Seligmann, a. a. O., S. 15 ff.

Außer von Martitz weist insbesondere auch Seidler[1]) den Unterschied von formellen und materiellen Gesetzen zurück. Seine Theorie hat Laband[2]) mit Recht energisch angegriffen. Den Gesetzesbegriff definiert Seidler:[3]) „eine unmittelbar vom Inhaber der Staatsgewalt in der Form Rechtens erlassene, mit der höchsten Autorität staatlichen Willens ausgestattete Norm.“ Für Norm sagt er an anderer Stelle:[4]) „angeordneter Staatswille.“

Er verlangt also eine Anordnung, die vom Inhaber der Staatsgewalt ausgeht und eine bestimmte Form aufweist. Darin, daß er eine beliebige Anordnung verlangt, geht er, wie Laband[5]) entwickelt, zu weit. Denn, einmal enthalte die gesetzliche „Anordnung“ in materieller Beziehung nur Rechtssätze; zweitens aber würde dann damit — im absoluten Staat, — da ja die Anordnung nach Seidler keine Rechtssätze zu enthalten braucht — jeder Ausspruch des Monarchen, der an die Untertanen gerichtet ist, ein Gesetz bedeuten! Daß das unmöglich ist, folgt aus sich selbst.

Für den konstitutionellen Staat stellt Seidler[6]) fest, daß der Monarch nunmehr kein Gesetz erlassen könne ohne Zustimmung der Volksvertretung. Als Unterschied des konstitutionellen vom absoluten Gesetz betrachtet Seidler nicht das Gesetz selbst, sondern „die Relation des Gesetzes zu den Befugnissen des Monarchen“[7]) indem dieser seit Einführung der Verfassung nicht mehr einseitig, wie als absoluter Herrscher, die Gesetze aufheben könne. Das ist wohl unbestreitbar richtig; jedoch insofern irrt Seidler, als er in den zweierlei Merkmalen für das konstitutionelle Gesetz — 1. die Anordnung, 2. die Form — zu viel fordert. Jedes von beiden genügt für je eine Art der Gesetze.

Zorn[8]) bezeichnet als Gesetz im weitesten Sinne jede von der Staatsgewalt gesetzte Vorschrift, und ist hiergegen dasselbe zu sagen, wie gegen Seidler. Nur geht er noch weiter wie Seidler, als er alle Verordnungen hierunter rechnet, da er einen innern Unterschied

---

[1]) **Seidler**, a. a. O., S. 191 ff.
[2]) **Laband**, im Archiv für öffentliches Recht, S. 178 ff.
[3]) **Seidler**, a. a. O., S. 199 a. E.
[4]) Ebenda.
[5]) **Laband**, a. a. O., S. 177, S. 179.
[6]) **Seidler**, a. a. O., S. 195.
[7]) Derselbe, a. a. O., S. 196.
[8]) **Zorn**, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Auflage. Berlin 1895, Band I, S. 401 ff.

zwischen Verordnung und Gesetz überhaupt nicht anerkennt,[1] eine Ansicht, die besonders Laband[2] mit Recht scharf bekämpft. Der materielle Unterschied vom Gesetz — führt Laband a. a. O. aus — liege darin, daß die Verordnung prinzipiell keine Rechtssätze, sondern Verwaltungsvorschriften, Anweisungen an Behörden u. s. w. enthalte, vor allem aber darin, daß sie entgegen den Gesetzen, bei denen jedes spätere das frühere aufheben kann — lex posterior derogat legi priori — sich innerhalb der gesetzlichen Ordnung bewegen müsse, eine Beschränkung, die den Unterschied von Gesetz und Verordnung scharf hervorhebt.

Im Gegensatz zu diesen Staatsrechtslehrern, die sämtlich nur eine Art von Gesetzen, die materiellen, als möglich annehmen, erkennt die herrschende Lehre — die Literaturangabe vergleiche Seite 4, 5 — den Unterschied von formellen und materiellen Gesetzen an. Laband[3] geht dabei von der richtigen Ansicht aus, daß materielle Gesetze nur solche sind, welche einen Rechtssatz enthalten, ohne, wie Georg Meyer[4] hervorhebt, eine Definition des Begriffes „Rechtssatz" zu geben. Nur indirekt läßt sich die fehlende Definition finden: aus dem Gegensatz von Rechtssatz zum Rechtsgeschäft und aus der Möglichkeit des Fehlens der Allgemeinheit des Rechtssatzes. Von Meyer[5] ist gegen diese von Laband aufgestellten Merkmale des Rechtssatzes Widerspruch erhoben worden. Gegen das erste deswegen, weil die Anordnung eines Rechtssatzes und der Abschluß eines Rechtsgeschäftes keine sich ausschließenden Gegensätze darböten. Meyer versucht a. a. O. an mannigfachen Beispielen — auf zivilrechtlichem Gebiete: Intestaterbfolge mit dem subjektiven Rechte des Intestaterben, auf öffentlich-rechtlichem Gebiete: Artikel 57 der Reichsverfassung — Rechtssatz — mit der subjektiven Pflicht jedes Deutschen, der Wehrpflicht zu genügen — Rechtsgeschäft — die Richtigkeit seiner Behauptung darzulegen. M. E. jedoch mit Unrecht, denn bei allen diesen Beispielen ist gerade das Wesentlichste, der Begriff des Rechtsgeschäftes, übersehen worden. Rechtsgeschäft ist „die erlaubte Willenserklärung von mindestens einer Person mit gewollter Rechtswirkung."[6]

---

[1]) Zorn, a. a. O., S. 401.

[2]) Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, neu bearbeitet auf d. Grundlage d. 3. Aufl. d. klein. Staatsr. d. Deutschen Reiches, Tübingen 1907, S. 127 ff.

[3]) Laband, a. a. O., Seite 107 ff.

[4]) Georg Meyer, bei Grünhut VIII S. 12.

[5]) Derselbe, a. a O., S. 12. 13.

[6]) Siehe z. B. Engelmann, Lehrbuch des Bürgerl. Rechts. 3. Aufl. S. 89.

Wenn das auch eine Definition aus dem Privatrecht ist, so darf man sie doch wohl in das öffentliche Recht übernehmen. Der Schwerpunkt liegt in den Worten „Willenserklärung"; der Rechtssatz gilt, ohne daß irgend Jemand noch eine Handlung dazu vorzunehmen braucht; das Rechtsgeschäft, d. h. die Begründung, Aufhebung oder Aenderung von Rechten und Pflichten, äußert dagegen erst seine Wirkungen, nachdem ein freier Willensentschluß sichtbar zum Ausdruck gekommen ist. Rechtsgeschäft und Rechtssatz sind daher Gegensätze.

Auch der zweite Einwand von Meyer ist nicht begründet: eine Allgemeinheit des Rechtssatzes, wie sie auch Schulze[1]) verlangt, ist nicht erforderlich. Eingehend haben dies Jellinek,[2]) Laband,[3]) Rosin[4]) bewiesen. Auf demselben Standpunkt steht auch Brie[5]) in seiner Besprechung von Jellineks „Gesetz und Verordnung." Am besten ist m. E. die Erklärung von Rosin, der darauf aufmerksam macht, daß das Postulat der Allgemeinheit des Rechtssatzes von der Verwechselung von Allgemeinheit und Einheit herrühre. Der Rechtssatz umfasse begrifflich eine Einheit von Fällen, ein konkreter Fall werde gewöhnlich von dieser Einheit des Rechtssatzes mit umfaßt, wo das jedoch nicht der Fall sei, müsse für den Individualfall eine Einzelnorm geschaffen werden. Ungefähr ebenso begründet Jellinek,[6]) der als Inhalt eines verbindlichen, d. h. materiellen, Gesetzes die Bindung des Untertanenwillens zur Erreichung des Staatszweckes sehen will, die Zulässigkeit des Einzelgesetzes. Treffend gegen die Auffassung Meyers ist auch die Bemerkung Bries[7]) gegen die Einreihung der Einzelnorm unter die Zuständigkeit der Verwaltung — wie es die Gegner tun wollen, da die Verwaltung sich innerhalb der Gesetzesgrenzen halten müsse, die Individualnorm dagegen derogierendes Recht schaffen könne.

Ebensowenig wie die Allgemeinheit der Regel ist für das Gesetz in materiellem Sinne die Dauer erforderlich;[8]) jedes Gesetz kann sich selbst auch die kürzeste Frist setzen und ist trotzdem materielles Gesetz. Das wesentliche der materiellen Gesetze ist also ihr Inhalt.

---

[1]) Schulze, Herm., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1881, S. 517.
[2]) Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887, S. 236 ff.
[3]) Laband, Budgetrecht S. 3. Derselbe, Reichsstaatsrecht, Tübingen 1907, S. 107.
[4]) Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, Breslau 1882, S. 5.
[5]) Brie, im Archiv für öffentliches Recht, Band IV, S. 14.
[6]) Jellinek, a. a. O., S. 230 ff.
[7]) Brie, a. a. O., S. 13.
[8]) Vergl. Laband, Budgetrecht. S. 4.

In der absoluten Monarchie bestand, da alle staatlichen Willensakte von derselben Person, dem Monarchen herrührten, ein äußerlicher Unterschied zwischen solchen staatlichen Willensakten, welche Rechtssätze anordneten und solchen, welche sich auf die Verwaltung bezogen, nicht. Durch die Verfassung wurde den Volksvertretungen vornehmlich das Recht der Mitwirkung an der materiellen Gesetzgebung gegeben, außerdem ihnen aber die Teilnahme an mannigfachen Staatswillensakten, die eine Festsetzung von Rechtssätzen garnicht beabsichtigen, gewährt. Da also die materielle Gesetzgebung prinzipiell nur unter Mitwirkung der Volksvertretung geschehen kann, hat man alle Staatswillensakte, welche unter Beteiligung der Volksvertretung vorgenommen werden, „Gesetz" genannt, wobei man die Art und Weise seines — des materiellen Gesetzes — Entstehens auf ein anderes Gebiet als die Anordnung von Rechtssätzen übertragen, damit aber auch das Produkt aus diesem Vorgange mit dem gleichen Namen „Gesetz" belegt hat.[1]) Was aber vor dem Erlaß der Verfassung nicht Gesetz war, kann doch dadurch, daß die Gesetzgebungsform auf diese Akte angewendet wird, nicht plötzlich Gesetz werden; es ist vielmehr ein neues Merkmal in das „Gesetz" getragen worden — die Form. Demnach muß man als zweite Kategorie von Gesetzen unterscheiden: die formellen Gesetze. Daß diejenigen Staatswillensakte, die eine Festsetzung von Rechtssätzen garnicht beabsichtigen, überhaupt Gesetze genannt werden, rührt nur von der Beteiligung der Volksvertretung bei ihrem Zustandekommen her. Daher hätte in diesen Fällen bei Beratung der Verfassung, wie es auch vielfach geschehen ist, vgl. z. B. Art. 48, 55 der Preußischen Verfassungsurkunde, anstatt durch ein „Gesetz" soll dieses oder jenes Gebiet geregelt werden, genauer gesagt werden sollen: Die Regelung darf nur „unter Zustimmung der Kammern" erfolgen.

Das Charakteristikum der ersten Art von Gesetzen ist ihr Inhalt, das der zweiten die Art ihres Zustandekommens. Wie aber Laband[2]) und Brie,[2]) m. E. mit Recht hervorheben, ist es unrichtig, wenn man von den Gesetzen in formellem Sinne als etwas Geringerem spricht, von „nur" formellen Gesetzen (in diesem Sinne); sie sind nicht weniger als die materiellen Gesetze, sie sind etwas Anderes als diese.

---

[1]) Vergl. Laband, Staatsrecht, Tübingen 1907, S. 121.

[2]) Laband, im Archiv für öffentliches Recht, Band I, S. 188; Brie, a. a. O., S. 12, Anm. 28.

Diese Unterscheidung hat auch — was allerdings von Seidler[1]) geleugnet wird — einen großen praktischen Wert. Das ist von Meyer[2]) und Brie[3]) richtig hervorgehoben worden. Meyer findet in der Unterscheidung eine Grenze der Befugnisse der Gesetzgebung und der Verwaltung, indem Rechtssätze prinzipiell nur als materielle Gesetze erlassen werden dürfen, während Verwaltungsakte prinzipiell von der Regierung erlassen würden. Brie sieht in dem Unterschiede ein Auslegungsmittel, inwieweit die Gesetze in ihren einzelnen Teilen Verwaltungsakte und inwieweit materielle Gesetze sind. Gerade dieser Unterschied wird sich beim Budget besonders deutlich zeigen.[4])

So ist bewiesen worden, daß es Gesetze in materiellem und formellem Sinne gibt, und daß diese Unterscheidung praktischen Wert hat.

b) Budget ein formelles Gesetz.

Was haben wir durch diesen Nachweis für das Budget gewonnen? Wenn man die charakteristischen Merkmale der beiden Gesetzesarten auf das Budget anwendet, so findet man, daß das Budget ein formelles Gesetz ist, denn seinem Wesen nach enthält es keine Rechtssätze, sondern eine Uebersicht der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, es ist ein „Wirtschaftsplan“, eine „Richtschnur“[5]) für die Verwaltung, welche sie, soweit möglich, zu befolgen hat. Daß man es überhaupt „Gesetz“ nennt, kommt lediglich oder wenigstens zum größten Teile von der Beteiligung der Volksvertretung bei seinem Zustandekommen her. Wenn das Budget materilles Gesetz sein sollte, so müßte es, um rechtswirksam zu sein, auch publiziert werden, jedoch ist das preußische Budget, wie die Geschichte des preußischen Etatsrechtes zeigt, zum ersten Mal 1821[6]) publiziert worden, während vorher die Etats streng geheim gehalten wurden, jedoch ohne weiteren Schaden für das Budget; für dieses ist die Publikation auch gar nicht erforderlich. Daß es trotzdem geschieht, folgt aus seiner formellen Gesetzesnatur.[7])

---

[1]) Seidler, Budget und Budgetrecht. S. 201.

[2]) Meyer, bei Grünhut, VIII, S. 25 ff.

[3]) Brie, a. a. O., S. 16.

[4]) Vergl. weiter unten S. 12.

[5]) Laband, Budgetrecht, S. 11.

[6]) Siehe Cabinetsordre vom 27. Juli 1821.

[7]) Vergl. Fricker, Gesetz und Budget, in der Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft, Band 50, Jahrgang 1894, S. 403.

Allerdings kann das Etatsgesetz auch materielles Gesetz sein, insofern es — und hierbei kommt der praktische Unterschied zwischen den formellen und materiellen Gesetzen, der auf der vorgehenden Seite hervorgehoben, deutlich zum Vorschein — etwa neue Steuern anordnet; aber in den weitaus meisten Fällen wird es keine neue Anordnungen treffen, sondern auf bestehende Einrichtungen Bezug nehmen und deren Einnahmen und Ausgaben feststellen.

Daß das Etatsgesetz keine materiellen Rechtssätze enthält, die absolut befolgt werden müßten, folgt ferner auch daraus, daß die Regierung dadurch, daß eine Einnahme in den Etat eingestellt ist, z. B. eine in bestimmter Höhe bezeichnete Anleihe, nicht verpflichtet ist, wie es allerdings Haenel[1]) verlangt, diese Anleihe zu erheben. Wenn sie dieselbe sparen kann, kann sie es tun. Wenn die Regierung eine anderweitig feststehende Einnahme, z. B. Steuern, nicht unerhoben lassen darf, so folgt dies nicht aus der Einstellung in das Etatsgesetz, sondern aus der Pflicht der Regierung, die bestehenden Gesetze zu befolgen. Da es also nicht in dem Wesen des Budgets liegt, Rechtssätze anzuordnen, bleibt nur das andere Charakteristikum — die Form — für die Erklärung des Etatsgesetzes übrig.

§ 3.

Rechtswirkungen des Budgets hinsichtlich a) der Einnahmen.

Von der Entscheidung, daß das Budget ein formelles Gesetz ist, hängt auch die Frage nach den Rechtswirkungen desselben ab: wird die Regierung erst durch das Etatsgesetz zur Erhebung der Einnahmen ermächtigt, oder besteht auch unabhängig von dem Etatsgesetz für die Regierung dazu ein Recht bezw. eine Pflicht?

Wie die Ansichten über die Zulässigkeit der Unterscheidung in formelle und materielle geteilt sind, so ist auch hierüber durchaus keine Einigkeit in der Theorie vorhanden. Denn diejenigen Staatsrechtslehrer, welche in jedem Gesetze Rechtssätze enthalten wissen wollen, halten natürlich auch die Bestimmungen des Budgets für Rechtssätze, welche die Regierung unbedingt befolgen muß und deren sie zur Erhebung der Einnahmen und Leistung der Ausgaben bedarf. Während die herrschende Theorie, geführt von Laband, auch ohne Etat der Regierung das Recht

---

[1]) Haenel, Studien zum Deutschen Staatsrecht. Leipzig 1888, Band II, S. 320 ff.

gibt, auf Rechtstiteln beruhende Einnahmen zu erheben und Ausgaben zu leisten, sehen von Roenne,[1]) Schwarz,[1]) Zorn,[1]) Jellinek[1]) in dem Etatsgesetz die formelle Voraussetzung oder Bedingung für die gesamte Finanzverwaltung Preußens und des Reiches. Jedoch unterlassen sie es, und deshalb kommen sie zu einem unrichtigen Ergebnis, die Rechtswirkungen des Budgets besonders zu untersuchen, hinsichtlich erstens der Einnahmen, zweitens der Ausgaben. Im folgenden seien zunächst die Rechtswirkungen des Etats inbezug auf die Einnahmen erörtert.

Wie bereits oben Seite 12 hervorgehoben ist, herrscht hierüber in der Wissenschaft nichts weniger als Einigkeit. Zorn hält das Etatsgesetz für die einzige gesetzliche Ermächtigung der Regierung, indem er dem Staat alle dauernden Einnahmen verweigert. Mit Recht greift Bornhak[2]) diese Theorie an, denn in diesem Falle — führt er aus — hätte bei Erlaß der einzelnen Steuergesetze die Bestimmung, daß sie nur auf Grund eines besonderen jährlichen Vollzugsgesetzes ausgeführt werden sollten, Aufnahme finden müssen; dies sei aber nicht geschehen, folglich hätten die Steuergesetze auch ohne Etatsgesetz volle Gültigkeit. Ferner übersieht Zorn, der in seinem Reichsstaatsrecht § 16 auch seine Grundsätze über das preußische Budgetrecht angibt,[3]) die positiven Vorschriften der Art. 100, 109 der Preußischen Verfassungsurkunde. Diese bestimmen ausdrücklich die Erhebung von Steuern auf Grund besonderer Gesetze und Forterhebung bis zur gesetzlichen Aenderung oder Aufhebung dieser Steuern. Damit ist das freie Einnahmebewilligungsrecht der Volksvertretung für Preußen, wie es Zorn[4]) ausführt, ausdrücklich ausgeschlossen. Daß auch für das Reich dem Reichstag oder Bundesrat das freie Einnahmebewilligungsrecht fehlt, ist bereits oben Seite 4, 5 ausgeführt worden. Aber noch in einem Punkte irrt Zorn. Er verneint die gesetzliche Gebundenheit des Parlamentes, den Etat zu verabschieden, hinsichtlich des Einnahme- und Ausgabebewilligungsrechtes im Gegensatz zur herrschenden Lehre, und im Anschluß daran, auch die gesetzliche Pflicht der Gesetzgebungsorgane, das Etatsgesetz zu verabschieden. Selbst Haenel[5]) der in dem Etatsgesetz auch die Ermächtigung

---

[1]) von Roenne, a. a. O., S. 633 ff.; Schwarz, a. a. O., S. 302; Zorn, a. a. O., S. 450 ff.; Jellinek, a. a. O., S. 285 ff.

[2]) Bornhak, Preußisches Staatsrecht, Band III, S. 586.

[3]) Zorn, a. a. O., S. 463.

[4]) Zorn, a. a. O., S. 456.

[5]) Haenel, a. a. O., S. 320 ff.

der Regierung zur Erhebung der Einnahmen und zum Leisten der Ausgaben sieht, steht hier nicht auf dem Standpunkte Zorn's. Die Ansicht Zorn's ist unhaltbar; wie Jellinek [1]) richtig ausgeführt hat, gibt es eine gebundene Gesetzgebung, die gerade beim Etatsgesetz zur Anwendung kommt. In den Etat müssen aufgenommen werden diejenigen Einnahmen und Ausgaben, zu denen die Regierung auf Grund eines besonderen Gesetzes oder eines anderen Rechtstitels berechtigt oder verpflichtet ist. Jedenfalls kann durch eine einseitige Streichung seitens eines der Gesetzgebungsorgane eine gesetzlich feststehende Einnahme oder Ausgabe nicht aufgehoben werden, da zur Aufhebung eines Gesetzes die Uebereinstimmung aller Gesetzgebungsorgane erforderlich ist.

Der Ansicht Zorn's schließen sich an, von Roenne [2]) und Schwartz, [3]) die gleichfalls behaupten, daß das jährliche Etatsgesetz die staatsrechtliche Voraussetzung auch für die Erhebung der Einnahmen bedeute. M. E. jedoch mit Unrecht; denn die Feststellung und Veranschlagung aller Einnahmen im Etat bedeutet weiter nichts, als einen Voranschlag für ein Jahr, [4]) enthält aber nicht die formelle Ermächtigung der Regierung zu ihrer Erhebung. Das ergibt Sinn und Wortlaut der Art. 99 der Preußischen Verfassungsurkunde, 69 der Reichsverfassung; die Einnahmen bedürfen zu ihrer Erhebung nicht der Einstellung in den Etat. Daß sie trotzdem erfolgt, geschieht aus dem Grunde, eine positive Verfassungsvorschrift zu erfüllen, und im Interesse einer geordneten Finanzwirtschaft des Staates. Zum Schluß sei noch darauf hingewiesen, daß die Regierung außerordentliche Einnahmen, z. B. Anleihen, natürlich nur mit Zustimmung des Reichstages bezw. Landtages erheben darf; vergl. Art. 72 der Reichsverfassung, 103 der Preußischen Verfassungsurkunde.

So haben wir gesehen, daß die Regierung in Preußen und dem Reiche zur Erhebung der Einnahmen prinzipiell nicht durch das Etatsgesetz ermächtigt wird, sondern daß diese, soweit sie auf Steuergesetzen oder sonstigen Rechtstiteln beruhen, auf Grund dieser von der Regierung erhoben werden dürfen und müssen.

---

[1]) Jellinek, a. a. O., S. 287 ff.

[2]) von Roenne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Auflage, Leipzig 1881, Band I, S. 633.

[3]) Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. Januar 1850. Breslau 1896, S. 302.

[4]) Vergl. ebenso Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 3. Auflage, 1895, Band II, S. 948.

Rechtswirkungen des Budgets hinsichtlich b) der Ausgaben.

Was die Ausgaben anbelangt, so teilt Laband[1]) schon in seinem „Budgetrecht" diese in staatsrechtlich notwendige und von den Parlamenten frei zu bewilligende Ausgaben. Staatsrechtlich notwendige sind solche, welche die Regierung auf Grund besonderer Gesetze, oder sonstiger verpflichtender Gründe leisten muß, und wozu sie des Etatsgesetzes, wenigstens soweit sie auch der Höhe nach gesetzlich normiert sind, nicht bedarf; zur Zahlung der freizubewilligenden Ausgaben wird sie erst durch das Etatsgesetz ermächtigt.

Zorn[2]) erkennt ebensowenig wie dauernde Einnahmen dauernde Ausgaben des Staates an. Sie seien — führt er aus — bedingt von dem alljährlich zu erlassenden Vollzugsgesetze, welches im Etat liege; und zwar gewährt er auch bei den Ausgaben dem Reichstage, bezw. Landtag, ein vollkommen freies Bewilligungsrecht. Dieser Ansicht ist jedoch m. E. entgegen zu treten. Der Etat setzt eine bereits bestehende staatliche Organisation voraus; er ist, wie Laband[3]) sagt, kein Organisationsgesetz, sondern ein Wirtschaftsplan für die Fortführung bestehender Einrichtungen. Ausdrücklich anerkannt ist dies für den Militäretat im Art. 62 Abs. 4 der Reichsverfassung, der keine Ausnahme, sondern ein Beispiel für die allgemeine Auffassung bezeichnet. Gerade bei den Ausgaben zeigt sich vorzugsweise die oben erörterte rechtliche Gebundenheit der Gesetzgebungsorgane. Die auf Gesetzen beruhenden Ausgaben, wie die Civilliste des Königs, die Zinsen der Staatsanleihen, die Beamtengehälter u. s. w., sowie die auf privatrechtlichen Obligationen des Staates beruhenden Ausgaben müssen von den Volksvertretungen bewilligt werden, da die Volksvertretung ebensowenig wie direkt durch Verweigerung der Einnahmen, indirekt durch Verweigerung gesetzlich feststehender Ausgaben ein Recht hat, das Staatsgetriebe zum Stillstand zu bringen.

Man muß jedoch, wie Brie[4]) hervorhebt, scheiden in staatsrechtlich dem Zwecke und der Höhe nach gesetzlich bestimmte Ausgaben und rechtlich nur dem Zwecke nach feststehende Ausgaben. In diesen Fällen bilde, führt Brie a. a. O. aus, die gesetzlich feststehende Institution

---

[1]) Laband, Budgetrecht, S. 35; derselbe, Reichsstaatsrecht, 1895, Band II, S. 947, 948; derselbe, 4. Auflage, Bd. IV, S. 490, 491.

[2]) Zorn, Staatsrecht, 2. Auflage. Berlin 1895, Band I, S. 449, 451.

[3]) Laband, Reichsstaatsrecht, 1895, 3. Aufl., Band II, S. 947.

[4]) Brie, im Archiv für öffentliches Recht, Band IV, S. 30.

zwar die Grundlage für die Feststellung des betreffenden Etatspostens, aber die Höhe sei erst durch den Reichstag zu bewilligen, und erst dadurch erhalte die Regierung zur Leistung dieser Ausgabe ein Recht. Dieser Meinung ist beizutreten und deshalb auch gegen Laband,[1] der diese Ausgaben ebenso wie die erste Kategorie der staatsrechtlich notwendigen Ausgaben behandelt wissen will, zu bemerken, daß die Regierung diese Ausgaben nur auf Grund eines Etatsgesetzes leisten darf, da sonst ein Recht der Volksvertretung verletzt wird.

Dieselbe Wirkung äußert das Etatsgesetz bei den frei von dem Reichstag, bezw. dem Landtag zu bewilligenden Ausgaben: das Etatsgesetz erhält die Ermächtigung für die Regierung zur Leistung dieser Ausgaben.[2]

Trotzdem müssen alle Ausgaben in den Etat eingestellt werden gemäß Art. 69 der Reichsverfassung, Art. 99 der Preußischen Verfassungsurkunde. Durch Einstellung der staatsrechtlich notwendigen wird ihre Notwendigkeit anerkannt und die Regierung von der Verantwortlichkeit befreit, durch Einstellung der nach freiem Ermessen zu bewilligenden Ausgaben wird die Regierung zur Zahlung ermächtigt, aber auch nur ermächtigt, nicht auch, wie Zorn[3] und Haenel[4] annehmen, verpflichtet.

Da Laband[5] die rechtliche Lage der Regierung bei nicht zustande gekommenem Etat hinsichtlich eines Teiles der Ausgaben ebenso aufgefaßt wissen will wie bei Etatsüberschreitungen, bezw. außeretatsmäßigen Ausgaben, muß im folgenden noch kurz darauf eingegangen werden. Etatsüberschreitungen bedürfen für Preußen, das im Art. 104, Abs. 1 der Verfassungsurkunde eine positive Vorschrift hierüber besitzt, der nachträglichen Genehmigung der Kammern. Was eine Etatsüberschreitung ist, besagt § 19 des Gesetzes vom 27. März 1872;[6] es sind nur die Mehrausgaben, aber auch die der Spezialetats. Folglich bedürfen nur diese der nachträglichen Genehmigung, während die Mehreinnahmen den Gesetzgebungsorganen nur zur Kenntnisnahme mitgeteilt werden müssen. Da durch das Reichsgesetz vom 11. Februar 1875[7]

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht, 1895, 3. Aufl., Band II, S. 967.
[2]) Derselbe, a. a. O., S. 947.
[3]) Zorn, a. a. O., S. 449.
[4]) Haenel, a. a. O., S. 322.
[5]) Laband, a. a. O., S. 965 ff.
[6]) Preußische Gesetzsammlung, 1872, S. 278.
[7]) Reichsgesetzblatt, 1875, S. 61.

die Grundsätze des ebengenannten preußischen Gesetzes Reichsrecht geworden sind und der Reichstag und Bundesrat auch nur ein Ausgabenbewilligungsrecht besitzen, gelten die gleichen Grundsätze auch für das Reich. Jedenfalls ist nicht einzusehen, warum, wie Arndt [1]) annimmt, bei den Etatsüberschreitungen dem Reichstag und Bundesrat ein Einnahmebewilligungsrecht zustehen soll. Die Rechtslage ist für beide Körperschaften m. E. die gleiche wie beim Feststellen des Etats. Die Gesetzgebungsorgane des Reiches haben prinzipiell kein Einnahmebewilligungsrecht, wohl aber mit der oben erwähnten Einschränkung ein Ausgabenbewilligungsrecht.[2])

Hinsichtlich der außeretatsmäßigen Ausgaben — außeretatsmäßige Einnahmen sind dem Reichstage, bezw. Landtage auch nur zur Kenntnis mitzuteilen — gilt, obwohl eine positive Bestimmung fehlt, der Grundsatz, daß, da alle Einnahmen und Ausgaben auf den Etat gebracht werden müssen, sie den Volksvertretungen zur Genehmigung unterbreitet werden müssen und daß bis dahin der Reichskanzler, bezw. in Preußen die einzelnen Ressortminister die Verantwortlichkeit hierfür tragen. Arndt macht a. a. O. S. 421 den gleichen Einwand, wie S. 420 hinsichtlich der Etatsüberschreitungen. Die Widerlegung folgt aus denselben oben angegebenen Gründen.

§ 4.

Unzulässigkeit der Notverordnung beim Erlaß des Etats.

Da Seydel [3]) beim Nichtzustandekommen des Etats den einzelnen Herrscher seine Staatsgewalt, die „Verbündeten" ihre Bundesgewalt einseitig gebrauchen lassen will, d. h. ihnen damit das Recht gibt, den Etat im Verordnungswege herzustellen, so ist auch auf diese Streitfrage noch einzugehen.

Den Etat durch eine einfache Verordnung herzustellen, ist m. E. unzulässig, wegen der ausdrücklichen Bestimmung im Art. 99 der Preußischen Verfassungsurkunde, Art. 69 der Reichsverfassung: der Etat wird durch ein „Gesetz" festgestellt. Denn überall, wo die Verfassungsurkunden die Mitwirkung aller Gesetzgebungsorgane verlangen, ist das Verordnungsrecht des Königs, bezw. des Bundesrats im Reiche aus-

---

[1]) Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901. S. 420.

[2]) Vergl. ebenso Laband, Reichsstaatsrecht 1895, S. 955.

[3]) von Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs, 2. Aufl. 1897, S. 397.

geschlossen.[1] Die Frage, ob das Budget durch Notverordnung erlassen werden kann, beantwortet sich für das Reich sehr leicht; es ist unmöglich, da die Reichsverfassung Notstandsverordnungen nicht kennt. Die Preußische Verfassungsurkunde dagegen läßt im Art. 63 Notstandsverordnungen, das heißt Verordnungen mit Gesetzeskraft, in gewissen Ausnahme- und Notfällen zu. Die Ansichten in der Theorie, ob das Etatsgesetz durch eine Notverordnung erlassen werden kann, sind geteilt. Der eine Teil z. B. Arndt,[2] von Gerber,[3] Glatzer[4]) ist der Ansicht, daß es zulässig sei, unter den Voraussetzungen des Artikels 63, da die Notstandsverordnung nur dort ausgeschlossen sei, wo die Verfassung expressis verbis vorschreibe, wie z. B. Art. 107 der Preußischen Verfassungsurkunde, daß die Regelung dieser Materien nur auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung erfolgen solle. Wo aber nur schlechthin „Gesetz" gesagt werde, sei die Notverordnung zulässig.[5]

Die andere Richtung, von Roenne,[6] Schwartz,[7] nehmen dagegen an, daß die Notverordnung unzulässig sei, da bei den Materien, für welche die Verfassung eben ein Gesetz vorschreibe, sie auch nur durch Gesetz, nicht aber durch eine Verordnung mit Gesetzeskraft geregelt wergen müßten. Der letzteren Meinung ist, wenigstens so weit sie für den Erlaß des Etats in Betracht kommt, m. E. beizutreten. Wenn auch materiell die Möglichkeit der Anwendung des Art. 63, wie Glatzer[8]) richtig hervorhebt, gegeben ist, da das Nichtzustandekommen des jährlichen Etats an und für sich schon, und nicht bloß in Zeiten des Krieges oder anderer Gefahren einen Notstand bedeute, so ist doch die Zulässigkeit der Notverordnung aus formellen Gründen nicht einzusehen. Der Art. 63 schreibt ausdrücklich vor, nur solche Verordnungen, „die der Verfassung nicht zuwider laufen," könnten unter bestimmten Umständen als Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden. Wenn aber die Ver-

---

[1]) Vergl. Laband, Budgetrecht, S. 11; ferner Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reichs 1884, S. 65, 66.

[2]) Arndt, Preußische Verfassungsurkunde, 5. Aufl., Berlin 1904, Anm. 3 zu Art. 63.

[3]) von Gerber, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, 3. Auflage, Leipzig 1880, § 47, S. 152, 153 und Anm. 3, a. S. 153.

[4]) Glatzer, in den Abhandlungen aus d. Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie, Heft 2; Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, § 16.

[5]) Vergl. Arndt, a. a. O., Art 63, Anm. 2.

[6]) von Roenne, a. a. O., S. 594, S. 373.

[7]) Schwartz, a. a. O, S. 299, letzter Abschnitt; S. 208.

[8]) Glatzer, a. a. O., S. 39 am Ende.

fassung die Regelung einer Materie „durch Gesetz" vorschreibt, so ist diese Vorschrift ein Teil der Verfassung.[1]) Wenn also eine Materie, die durch ein Gesetz geregelt werden soll, durch eine Notverordnung, die wohl gemäß Art. 63 Gesetzeskraft hat, jedoch niemals selbst Gesetz ist, sondern das erst durch nachträgliche Zustimmung des Landtags wird, geregelt wird, so verstößt die Regelung dieser Art gegen die Verfassung. Da der Etat jährlich durch ein Gesetz festgestellt werden soll, darf er auch in Preußen nicht durch eine Notstandsverordnung erlassen werden. Hierfür spricht — wie Roenne[2]) ausführt — auch der Sinn des Art. 99. Der Sinn dieses Artikels ist gerade der, der Volksvertretung einen bedeutenden Anteil bei Feststellung des Etats dadurch, daß dieser im Wege der Gesetzgebung hergestellt wird, zu sichern, während dieses Recht der Kammern durch einseitige Feststellung im Wege einer Notverordnung gänzlich „illusorisch" gemacht wird. Ferner verstößt der Erlaß des Etats durch Notverordnung gegen den Art. 62, Abs. 3 der Preußischen Verfassungsurkunde, wonach der zweiten Kammer Finanzgesetzentwürfe zuerst vorgelegt werden müssen, eine Vorschrift, welche durch die Notverordnung, die den Kammern in gleicher Berechtigung erst nachträglich zur Genehmigung vorgelegt wird, aufgehoben würde. Wäre es zulässig, das Etatsgesetz durch Notverordnung zu erlassen, so würde das Budgetrecht der Kammern aufgehoben sein. Demnach kann — das Ergebnis unserer Untersuchung — das Etatsgesetz durch eine Notverordnung aus formellen Gründen nicht erlassen werden.

Das Ergebnis des ersten Teiles der Arbeit ist also: nicht erst das Etatsgesetz, das zu den formellen Gesetzen gehört, und durch eine Verordnung, bezw. Notstandsverordnung nicht ersetzt werden kann, ermächtigt die Regierungen in Preußen und im Reich zur Erhebung des größten Teils der Einnahmen und zur Leistung der dem Zwecke und der Höhe nach rechtlich feststehenden Ausgaben. Den Charakter einer Ermächtigung zeigt das Budget nur bei einem geringen Teile der Einnahmen, sowie bei den nur dem Zwecke nach rechtlich feststehenden und den nach freiem Belieben zu bewilligenden Ausgaben.

Von dieser Erkenntnis hängt die Beantwortung der Frage nach den Folgen des Nichtzustandekommens des Budgets, zu deren Lösung wir jetzt gelangen, ab.

---

[1]) Vergl. Schwartz, a. a. O., S. 209.

[2]) von Roenne, a. a. O., S. 373.

II. Die Folgen des Nichtzustandekommens des Budgets.

§ 5.

Unterschied der Folgen bei nicht zustande gekommenem Budget nach süddeutschem Verfassungsrecht vom preußisch-deutschen Etatsrechte.

In einigen Staaten sind Vorschriften, die bei einer Budgetlosigkeit zu gelten haben, ergangen, z. B. in Baden,[1] Sachsen-Weimar,[2] Sachsen-Coburg-Gotha.[3] Hiernach dauert der gesamte Etat mit seinen Einnahmen und Ausgaben fort. Ein deutlicher Unterschied vom preußisch-deutschen Etatsrecht zeigt sich auch beim bayrisch-württembergischen Budgetrecht, das, wie oben Seite 3, 4 erwähnt, richtiger ein Steuerbewilligungsrecht ist. Da die bayrische und württembergische Volksvertretung nur die auf Steuern beruhenden Einnahmen zu bewilligen haben, einen direkten Einfluß auf die Ausgaben nach dem Wortlaut der Verfassungen jedoch nicht besitzen, hat die Regierung dort das Recht und die Pflicht, auch ohne Budget sämtliche Ausgaben zu leisten.[4] Der bayrische Landtag erhält, wie Seydel[5] richtig hervorhebt, dadurch, daß eine Einigung über den Etat nicht erzielt werden kann, nicht das Recht der Steuerverweigerung. Die Kammern sind verpflichtet, soviel

[1]) Bad. Gesetz vom 24. Juli 1888, Art. 13.

[2]) Sachsen-Weimar, rev. Grund-Ges., § 37.

[3]) Sachsen-Coburg-Gotha Staatsgrund-Ges., §§ 125, 126.

[4]) Vergl. v. Seydel, über Budgetrecht, Zeit- und Streitfragen, Heft 62, S. 19.

[5]) v. Seydel, a. a. O.

Steuern zu den von ihrem Ermessen nicht abhängigen Staatseinkünften zu bewilligen, als nach ihrer Ansicht zur Deckung der Staatsausgaben erforderlich sind. Außerdem fließen der Regierung wenigstens auf eine gewisse Zeit die Einnahmen auch weiter zu, da die bayrische und württembergische Verfassung vorschreiben, daß die Steuern, auch wenn ein Etat nicht zustande kommt, forterhoben werden können; in Bayern[1]) ein halbes Jahr, in Württemberg[2]) vier Monate. Da ferner die ständischen Bewilligungen nicht an Bedingungen geknüpft werden dürfen, die sich nicht auf die Verwendung der bewilligten Gelder beziehen,[3]) so ergibt sich aus allem, daß die bayrische und württembergische Regierung auch ohne Etatsgesetz ein Recht und, da sie zur ordentlichen Verwaltung infolge der andern Staatsgesetze verpflichtet ist, auch eine Pflicht zur Fortführung der staatlichen Finanz-Verwaltung hat. Ganz anders ist die Lage der Regierung nach preußisch-deutschem Budgetrecht. Hier fehlen ausdrückliche Bestimmungen über die Budgetlosigkeit. Zwar waren bei der Revision der preußischen Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 durch beide Kammern Versuche gemacht worden, Bestimmungen für den Fall des Nichtzustandekommens des Budgets zu treffen; so verlangte die zweite Kammer viermonatliche Verlängerung des letzten vollzogenen Etats, während die erste Kammer zwölf Monate forderte.[4]) Aehnliche Bestrebungen zeigten sich auch bei Beratung der Verfassung des norddeutschen Bundes.[5]) Jedoch blieben dieselben dort sowohl wie hier, da eine Einigung nicht erzielt werden konnte, ohne Erfolg. Wie wichtig es gewesen wäre, eine solche Bestimmung aufzunehmen, zeigt die preußische Geschichte, da in den Jahren 1862 bis 1866, also fünf mal hintereinander, kein Budget zustande gekommen ist. Im folgenden sei daher kurz auf den Verfassungskonflikt und auf die Auffassungen der Regierung und des preußischen Parlamentes in dieser Zeit über das Nichtzustandekommen des Etats eingegangen.

---

[1]) Bay. Verfassungsurkunde, Tit. VII, § 7.

[2]) Württ. Verfassungsurkunde, § 114.

[3]) Bay. Verfassungsurkunde, Tit. VII, § 19. Württ. Verfassungsurkunde, § 113.

[4]) Vergl. von Roenne, Verfassungsurkunde, 3. Aufl., S. 186, 187; ferner d. stenographischen Berichte d. zweiten Kammer der 21. und 22. Sitzung vom 25. und 26. September 1849; ferner d. stenographischen Berichte der ersten Kammer der 57. und 58. Sitzung vom 19. und 20. Dezember 1849.

[5]) Vergl. die stenographischen Berichte des konstituierenden Reichstags, 1867, Band II, S. 654, 655.

§ 6.

Der preußische Verfassungskonflikt und die Stellung der Regierung und des Landtages in diesem.

Bereits im ersten Jahre nach Erlaß der Verfassung konnte der Etat nicht rechtzeitig, das heißt bis zum 1. Januar 1851, fertiggestellt werden. Das Staatsministerium faßte daher am 16. Dezember 1850[1]) den Beschluß, daß die dauernden Ausgaben (Ordinarium) des letzten verfassungsmäßigen zustande gekommenen Etats, die ohne Aenderung in den neuen Etatsentwurf übernommen seien, bei nicht rechtzeitig fertiggestelltem Budget für das neue Etatsjahr fortgeleistet werden dürften und daß außerordentliche, im neuen Entwurf vorgesehene Ausgaben nur dann weiter geleistet werden dürften, wenn eine rechtliche Verpflichtung der Regierung dazu vorliege, bezw. im allgemeinen staatlichen Interesse, dessen Abmessen den einzelnen Verwaltungschefs überlassen werden müßte, liege. Begründet[2]) wurde dieser Beschluß einmal dadurch, daß in dem Art. 109 der preußischen Verfassungsurkunde zugleich die Verfügungsbefugnis der Regierung über die auf Grund dieses Artikels forterhobenen Einnahmen liege, zweitens damit, daß jedem Verwaltungschef die Beurteilung der Notwendigkeit einer außerordentlichen Ausgabe zustehen müsse. Schließlich spreche für die Weiterleistung der ordentlichen Ausgaben des unter Zustimmung des Landtages erlassenen letzten Etatsgesetzes eine gesetzliche Vermutung. Diese Motivierung der Regierung ist jedoch m. E. unrichtig. Denn aus Art. 109 der preußischen Verfassungsurkunde folgt weiter nichts als die Forterhebung der gesetzlich feststehenden Steuern bis zur Aenderung durch ein Gesetz, nie aber die Verfügung über diese Einnahmen selbst. — Einem Verwaltungschef, z. B. einem Minister, kann nie das freie, einseitige Bestimmungsrecht über außerordentliche Ausgaben zustehen, da dieser Grundsatz der Verfassung zuwider laufen und ein ausdrücklich statuiertes Recht des Landtags[3]) aufheben würde. Auch die Begründung mit der gesetzlichen Vermutung für die Weiterleistung der ordentlichen Ausgaben ist hinfällig, da das Etatsgesetz mit Ablauf des Etatsjahres seine Gültigkeit ipso iure verliert und die Ausgaben erst

[1]) Vergl. die stenographischen Berichte, 1850/51, Band I, S. 330.

[2]) Vergl. die stenographischen Berichte des Abgeordnetenhauses von 1850/51 der Sitzung vom 24. Februar 1851, Band I, S. 330 ff.

[3]) Vergl. Art. 62, 99 der preußischen Verfassungsurkunde.

infolge der gesetzlichen Feststellung in dem neuen Etat — mit der oben erörterten rechtlichen Verpflichtung des Landtags zur Einstellung in diesen — geleistet werden dürfen.[1])

Das Abgeordnetenhaus verwarf demgemäß auch diesen Beschluß.[2]) Trotzdem verfuhr die Regierung danach, sobald ein Etatsgesetz nicht rechtzeitig zustande kam, und ließ nur erklären, daß sie in die Rechte des Abgeordnetenhauses durchaus nicht eingreifen wolle[3]) und daß ein derartiges Wirtschaften ohne Etat zwar der Verfassung widerspreche, aber ein materieller Schade für das Land nicht dabei entstehe.[4])

Als aber gelegentlich der Mehrforderungen der Regierung für die Militärreorganisation im Jahre 1862 das Abgeordnetenhaus diese ablehnte und es so zum offenen Bruch zwischen der Regierung und dem Landtage kam, da auf diese Weise das Etatsgesetz überhaupt nicht verabschiedet wurde, brachte die Regierung nach erfolgloser Auflösung des Abgeordnetenhauses am 18. Dezember 1863 einen Ergänzungsgesetzentwurf[5]) zu Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde ein. Hiernach sollte der zuletzt festgestellte Etat bis zur Verabschiedung eines neuen in Kraft bleiben, außerordentliche Ausgaben aber nur dann geleistet werden dürfen, wenn ihr Zweck schon im letzten Etat genannt sei, und auch nur in Höhe des in diesem genannten Betrages. Die Regierung sah in dem Nichtzustandekommen des Etats eine reine Machtfrage, indem der damalige Ministerpräsident von Bismarck in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 27. Januar 1864[6]) wörtlich ausführte: „An die Stelle der Kompromisse, auf welche die Verfassung verweist, treten mitunter Konflikte, und Konflikte werden zu Machtfragen; wer die Macht in Händen hat, geht dann in seinem Sinne vor.“ Die Regierung konstruierte eine Lückentheorie in der Verfassung, zu deren Ausfüllung sie ihre Machtbefugnisse heranzuziehen versuchte: die Verordnungsgewalt

---

[1]) Vergl. Schwartz, Verf.-Urk. S. 303.

[2]) Siehe d. stenographischen Berichte der zweiten Kammer, 1850/51, Band I, S. 327 bis 367.

[3]) Siehe d. stenographischen Berichte der zweiten Kammer, 1850/51, Band I, S. 346 bis 347; insonderheit die Rede des Finanzministers v. Rabe in der Sitzung vom 25. Februar 1851.

[4]) Siehe stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses, 1860, Band IV, S. 533, Nr. 73.

[5]) Vergl. die stenographischen Berichte des Abgeordnetenhauses von 1863/64, Anhang, Band II, Nr. 55, S. 390 ff.

[6]) Vergl. d. stenographischen Berichte des Abgeordnetenhauses, 1863/64, Band I, Seite 53 bis 55.

des absoluten Herrschers, die beim Etat, wie oben ausgeführt, auszuschalten ist; oder die Verlängerung des Etats über das Etatsjahr hinaus, eine Maßregel, die gleichfalls unerlaubt ist, da der Etat mit Ablauf der ihm gesetzten einjährigen Frist seine Giltigkeit und Wirkungen verliert. Auf den entgegengesetzten Standpunkt stellte sich das Abgeordnetenhaus und verharrte bei der m. E. richtigen Meinung, daß das Leisten von Ausgaben ohne Etat eine Verfassungsverletzung sei; daher lehnte es am 19. Januar 1864[1]) den von der Regierung eingebrachten Ergänzungsentwurf zu Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde mit großer Majorität ab.

Denn dieser Zusatz zu dem genannten Artikel bedeutete, wie das Abgeordnetenhaus scharf hervorhob, eine Aufhebung des Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde und keine Ergänzung, da entgegen der ausdrücklichen Bestimmung jetzt ein Normal- oder wenigstens ein Daueretat geschaffen werden sollte.

Auch für das Jahr 1865 kam kein Etat zustande; der König publizierte nur den von der Regierung einseitig aufgestellten Wirtschaftsplan durch Erlaß vom 5. Juli 1865 in dem Königlich Preußischen Staatsanzeiger.[2])

Diese Publikation hat jedoch staatsrechtlich überhaupt keine Wirksamkeit; einmal ist er keine Notstandverordnung oder eine einfache Verordnung, da er nicht in gehöriger Weise, in der Gesetzsammlung,[3]) wie erforderlich, veröffentlicht worden ist; außerdem würde aber auch, wie wir oben gesehen haben, selbst wenn dieses Erfordernis vorhanden wäre, eine Verordnung und selbst eine Notverordnung das Etatsgesetz zu ersetzen nicht imstande sein.

Wenn auch das Herrenhaus die Etatsgesetzentwürfe in diesen Jahren[4]) annahm und die vom Abgeordnetenhause beschlossenen Etats

[1]) Vergl. die stenographischen Berichte des Abgeordnetenhauses von 1863/64, Band II, S. 766 bis 781.

[2]) Königlich Preußischer Staatsanzeiger, 1865, Nr. 167, S. 2289.

[3]) Gesetz vom 3. April 1846 (Gesetzsammlung S. 151) § 1; Verf. v. 1. Dezember 1866 (S. 743) § 1; V. v. 29. Januar 1867 (Gesetzsammlung 139) § 1; Gesetz vom 23. Juni 1876 (Gesetzsammlung S. 172) § 11.

[4]) Vergl. die Beschlüsse des Herrenhauses vom 11. Oktober 1862 (stenographische Berichte des Herrenhauses. Band II, S. 167—222, Drucksachen des Herrenhauses, 1862, Nr. 82, 84) und vom 23. Januar 1864 (stenographischer Bericht des Herrenhauses, 1863/64, S. 158—159, Drucksachen des Herrenhauses, 1863/64, Nr. 44).

ablehnte, so war damit doch die Regierung, wie sie später selbst zugab, keinesfalls gedeckt. Denn das Herrenhaus darf m. E. den Etat nur in der Form, wie er vom Abgeordnetenhaus verabschiedet worden ist, im Ganzen annehmen oder ablehnen; Aenderungen daran vorzunehmen, ist es nicht befugt.[1])

Erst nach dem glücklichen österreichischen Kriege 1866 kam es auch zu einer Einigung zwischen der Regierung und dem Landtage. Die Thronrede vom 5. August 1866[2]) erkannte an, daß die Regierung in den Jahren 1862 bis 1866 für die Ausgaben der gesetzlichen Grundlage entbehrt habe, und daß diese nur das jährlich zu vereinbarende Etatsgesetz sei. Durch das Gesetz vom 14. September 1866[3]) wurde der Regierung hinsichtlich der Ausgaben in den Jahren 1862 bis 1865 Indemnität gewährt derart, daß „hinsichtlich der Verantwortlichkeit der Regierung es ebenso gehalten werden solle, als wenn in den betreffenden Jahren ein Etatsgesetz gültig vereinbart und publiziert worden wäre.“ Durch Art. 3 des Gesetzes wurde die Regierung zur Leistung der Ausgaben für das Jahr 1866 ermächtigt, und gemäß Art. 4 sollte dem Landtage eine Uebersicht über die bisherigen bezw. noch zu erwartenden Einnahmen zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Durch dieses Gesetz war der Konflikt zwischen der preußischen Regierung und dem Landtage beigelegt worden.

Hierbei ist wohl zu bemerken, daß die Thronrede sowohl wie das Indemnitätsgesetz nur von der unrechtmäßigen Leistung der Ausgaben sprechen und nur hinsichtlich dieser Indemnität, das heißt nachträgliche Genehmigung in Gesetzesform, verlangen, während dem Landtage nur die Einnahmen zur Kenntnisnahme mitgeteilt werden. Es geht auch hieraus wieder hervor, daß der Landtag, von dem dies hierdurch selbst zugegeben wird, nur ein Ausgabenbewilligungsrecht hat und das Etatsgesetz nur hinsichtlich der Ausgaben die rechtliche Grundlage bildet, wie bereits im ersten Teil der Arbeit ausgeführt worden ist.

---

[1]) Vergl. Art. 62, Abs. 3 der preußischen Verfassungsurkunde; von Roenne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., S. 596—599; Georg Meyer, § 97, S. 303, Anm. 7, der diese Beschlüsse verfassungswidrig bezeichnet.

[2]) Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses 1866/67, Band I, S. 2.

[3]) Preuß. Gesetzsammlung, 1866, S. 563.

§ 7.

Nicht rechtzeitiges Zustandekommen des Budgets.

Bei dem Nichtzustandekommen des Budgets muß man das nicht rechtzeitige Zustandekommen unterscheiden von dem Fall, in dem das Etatsgesetz garnicht zur Verabschiedung gelangt.

Daß das Budget nicht rechtzeitig fertiggestellt wird, ist erst, wie auch früher schon häufig,[1]) wieder in diesem Jahre im Reich eingetreten.

In einem solchen Falle wird in Preußen die Regierung entweder durch ein besonderes Gesetz ermächtigt, die notwendigen und tatsächlichen Ausgaben zu leisten, oder ihr wird in dem nachträglich zustande gekommenen Etatsgesetz für die ohne ein solches geleisteten Ausgaben Indemnität gewährt;[2]) die Praxis bedient sich bald dieses, bald jenes Weges. Im Reich[3]) wählt man das Mittel, den Etat des Vorjahres um einen Monat durch ein besonderes Gesetz zu prolongieren, indem $^1/_{1}$. der dauernden Ausgaben bewilligt werden und auch $^1/_{1}$. der einmaligen Ausgaben geleistet werden dürfen, wenn dieselben auch im neuen Etatsentwurf zu demselben Zwecke und in derselben Höhe wie im Vorjahre festgestellt sind. Hinsichtlich der Einnahmen wird nur die Leistung des zwölften Teiles der Matrikularbeiträge der Bundesstaaten angeordnet.

Von einem Wirtschaftsplane, der alle Einnahmen und Ausgaben enthalten soll, kann daher wie Laband[4]) hervorhebt, hier nicht die Rede sein. Wenn sich auch die Praxis geholfen hat, so sind doch bei nicht rechtzeitig zustande gekommenem Etat, da die Regierung bis zur endgültigen Feststellung des Etats des Wirtschaftsplanes gleichfalls entbehrt, die Folgen dieselben, wie wenn der Etat überhaupt nicht zur Vereinbarung gelangt.[5])

Ein Verschulden für das nicht rechtzeitige Zustandekommen des Budgets kann sowohl die Regierung treffen, indem der Reichstag bezw.

---

[1]) Vergl. die Zusammenstellungen für Preußen bei Schwartz a. a. O. 299, für das Reich bei Laband, Staatsrecht, 4. Aufl. S. 508.

[2]) Siehe Schwartz, a. a. O., S. 299.

[3]) Laband, Staatsrecht, 1895, Band II, S. 963, 964.

[4]) Laband hebt a. a. O., S. 964. m. E. mit Recht besonders hervor, daß diese „Monatsetats“ überhaupt verfassungswidrig sind; siehe Art. 69 der Reichsverfassung.

[5]) Vergl. Laband, Budgetrecht, S. 79; derselbe, Staatsrecht, 3. Aufl., Band II, S. 964.

der Landtag zu spät berufen, oder den gesetzgebenden Körperschaften das Etatsgesetz zu spät vorgelegt wird. Aber auch beim Parlamente kann die Schuld liegen, indem es die Beratungen ungewöhnlich ausdehnt oder gewisse Ausgaben nicht bewilligt. Jedoch auch ganz unabhängig von der Schuld der Staatsregierung oder des Parlamentes kann das Etatsgesetz bisweilen nicht rechtzeitig zur Verabschiedung gelangen; infolge tatsächlicher, unverschuldeter Zustände, z. B. Krieg oder eine Auflösung des Reichstages, bezw. Abgeordnetenhauses; ich erinnere an die letzte Reichstagsauflösung 1906.

§ 8.

Stellungnahme in der Literatur hinsichtlich der Folgen des Nichtzustandekommens des Etatsgesetzes.

Die Frage nach den Folgen des Nichtzustandekommens eines Etatsgesetzes, zu dem, wie oben erwähnt, auch das Budget gehört, ist eine der bestrittensten des ganzen Staatsrechts. Denn je nach dem man das Etatsgesetz als einzige rechtliche Grundlage für Erhebung der Einnahmen und Leistung der Staatsausgaben betrachtet oder nicht, kommt man zu einem durchaus verschiedenen Urteil. Man kann in der Theorie drei Gruppen von Ansichten unterscheiden.

Die erste[1]) Ansicht steht auf dem Standpunkt, daß sich Rechtsgrundsätze für einen solchen Fall garnicht aufstellen lassen, da die Frage zu einer reinen Machtfrage werde und Macht doch vor Recht gehe.

Die zweite[2]) herrschende, geführt von Laband, sieht bei dem Nichtzustandekommen als Folge nur die qualifizierte Verantwortlichkeit der Regierung für die geleisteten Ausgaben, in dem Leisten der Ausgaben selbst aber keine Rechtswidrigkeit.

Die dritte[3]) Gruppe sieht in der Erhebung der Einnahmen und dem Leisten der Ausgaben ohne Etatsgesetz durch die Regierung eine

---

[1]) Haenel, a. a. O., S. 353; Jellinek, a. a. O., S. 302; v. Martitz, a. a. O., S. 273, 274; Zorn, a. a. O., S. 463.

[2]) Siehe Laband, Reichsstaatsrecht, 3. Aufl., Band II. S. 963 ff.; Hermann Schulze, a. a. O., § 209; Pràzak, Das Budgetrecht und die Lehre von den formellen Gesetzen, im Archiv f. öffentlich. Recht, Bd. II, S. 467—477; Georg Meyer, Lehrbuch, § 207.

[3]) Arndt, Das preuß. und das Reichsbudg.-R., i. Arch. f. öffentl. R., Bd. III, S. 564; Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901, S. 336 ff.; von Roenne, a. a. O., S. 635 ff.; Schwartz, a. a. O., Art. 99, S. 305.

Verfassungsverletzung und hält demgemäß für alle Einnahmen und Ausgaben die nachträgliche Genehmigung durch Landtag, bezw. Reichstag für erforderlich. Wenn die Regierung aber eine solche Verfassungsverletzung nicht vornehmen will, betrachtet die dritte Gruppe als rechtliche Folge des Nichtzustandekommens des Budgets den Stillstand des Staatslebens.

Im folgenden sei auf jede dieser Meinungen näher eingegangen.

1. Die Theorie von Martitzens und seiner Anhänger.

Eine Anzahl von Staatsrechtslehrern lehnen die Zulässigkeit und Möglichkeit, nach den juristischen Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets zu forschen, ab. Besonders von Martitz verwahrt sich energisch gegen eine Untersuchung der Folgen bei dem Falle des nicht zustande gekommenen Budgets. „Solche Krisen" sagt er, „sind nicht in paragraphenseliger Harmlosigkeit zu Rechtsinstituten zu machen, sie sind nicht einmal Doktorfragen.[1]) Es sind überhaupt nicht aufzuwerfende Fragen."[2]) Diese Entscheidung ist jedoch nicht befriedigend. Denn daß diese Frage sehr wohl aufzuwerfen ist, geht daraus hervor, daß manche Verfassungen, wie oben erwähnt, genaue Bestimmungen darüber enthalten, daß man also sehr wohl über die Folgen urteilen kann. Vielmehr sind, wie die anderen beiden Gruppen von Staatsrechtslehrern[3]) angegeben und ausgeführt haben, die Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets nach den allgemeinen Staatsrechtsgrundsätzen und denen der Verfassung zu entscheiden; es muß die Lücke, welche, da eine positive Vorschrift die hätte ergehen können, fehlt und in den Verfassungsurkunden gegen von Roenne[4]) angenommen werden muß, durch allgemeine juristische Konstruktionen ergänzt werden.

2. Die herrschende Ansicht.

Im Gegensatz hierzu steht die herrschende Lehre, geführt von Laband.

Laband[5]) geht von dem richtigen Standpunkt aus, die Rechtswirkungen der budgetlosen Verwaltung aus dem Wesen des Etats zu

---

[1]) von Martitz, a. a. O., S. 274.

[2]) Derselbe, a. a. O., S. 272.

[3]) Laband, Reichsstaatsrecht, 3. Aufl., Bd. II, S. 963; derselbe, Budgetrecht, S. 76 und von Roenne, a. a. O., S. 640 ff.

[4]) von Roenne, a. a. O., S. 641.

[5]) Laband, Budgetrecht, S. 75—83; derselbe, Reichsstaatsrecht, 1895, Band II, S. 962—970.

erklären. Da das Budget nur das Anerkenntnis der Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit, wenigstens hinsichtlich eines großen Teiles der Ausgaben, führt Laband aus, enthalte und durch das gemeinsam vereinbarte Etatsgesetz der Regierung die Verantwortlichkeit abgenommen werde, so trage die Regierung, wenn kein Budget zustande komme, die Verantwortlichkeit solange, bis die Volksvertretung sie von ihr befreie. Richtig will Laband [1]) hinsichtlich der rechtlichen Behandlung die Einnahmen von den Ausgaben getrennt wissen. Auch bei der Budgetlosigkeit seien betreffs der Ausgaben die staatsrechtlich notwendigen von den nach freiem Ermessen zu bewilligenden zu unterscheiden. Diejenigen staatsrechtlich notwendigen Ausgaben, die auch dem Betrage nach feststünden, würden dadurch, daß das Etatsgesetz nicht verabschiedet würde, nicht berührt, und hinsichtlich dieser trage die Regierung auch keine andere Verantwortung, als bei vereinbartem und publiziertem Etatsgesetze; diese Ausgaben seien auch nicht nachträglich zu genehmigen, sondern nur zur Kenntnis mitzuteilen. Nach der Ansicht von Laband [2]) ist die Rechtslage der Regierung bei denjenigen Ausgaben, deren Zweck gesetzlich normiert ist, deren Höhe jedoch nicht feststeht, die gleiche wie bei Etatsüberschreitungen. Hier sei, sagt Laband, die Regierung berechtigt, die Ausgaben nach einseitig von ihr festgestellten Sätzen zu leisten, und habe bei der nachträglichen Prüfung durch die Volksvertretung nur die Notwendigkeit der Höhe der Ausgaben nachzuweisen. Hiergegen ist jedoch mit Recht von Brie [3]) Widerspruch erhoben worden. Die Regierung könne durch das Bedürfnis des Staates nicht die Befugnis erhalten, sich über das Recht der Volksvertretung, über die Höhe gesetzlich feststehender Zwecke zu bestimmen, hinwegzusetzen, sie könne nur die Rechte haben, die ihr durch die Verfassung oder besondere Gesetze gewährt seien. Dieser Ansicht trete ich bei, und darf m. E. die Regierung solche Ausgaben nicht leisten. Leistet sie sie trotzdem, so begeht sie eine Verfassungsverletzung, die nur durch ein Indemnitätsgesetz geheilt werden kann.

Ebenso gibt Laband — m. A. gleichfalls mit Unrecht — der Regierung die Befugnis, auch die nach freiem Ermessen der Volksvertretung zu bewilligenden Ausgaben zu leisten, wenn dazu eine faktische Notwendigkeit vorliege. Die Rechtslage der Regierung sei in diesem

---

[1]) Laband, a. a. O., S. 965.

[2]) Siehe Laband, Reichsstaatsrecht, 1895, Bd. II, S. 965.

[3]) Brie, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. IV, S. 34.

Falle die gleiche, wie bei außeretatsmäßigen Ausgaben. Zweck und Höhe der Ausgaben müssen hiernach als notwendig nachgewiesen werden. Die Widerlegung dieser Ansicht erfolgt gleichfalls aus dem Gesichtspunkte, daß die Regierung ebensowenig wie aus einem rechtlichen Bedürfnis des Staates, aus einem faktischen das Recht zu Verfassungsüberschreitungen erhalten kann.

Was die Einnahmen anbelangt, so habe, führt Laband[1]) aus, die Regierung das Recht, sie zu erheben, soweit sie auf Gesetzen und staatlichen Einrichtungen beruhten. Eine Besonderheit gelte nur für die Matrikularbeiträge und diejenigen Einnahmen, zu denen die Regierung erst auf Grund des Etatsgesetzes ermächtigt werde. Komme ein Reichsbudget nicht zustande, so brauchten die einzelnen Bundesstaaten Matrikularbeiträge nicht zu zahlen, da sie dazu nur in Höhe des budgetmäßigen Fehlbetrages verpflichtet seien; eine Ansicht, die nach R. V. Art. 70 unbedingt richtig ist. Auch hinsichtlich der Einnahmen, welche die Regierung erst auf Grund des Etatsgesetzes zu erheben berechtigt wird, ist m. E. Labands Ansicht die richtige: sie dürfen von der Regierung nicht ohne Etatsgesetz erhoben werden.

Die Verantwortlichkeit der Regierung hinsichtlich der Ausgaben untersucht Laband[2]) für Preußen in staatsrechtlicher, zivilrechtlicher und strafrechtlicher Hinsicht. Zwar prüft er die Verantwortlichkeit der Regierung gelegentlich der Etatsüberschreitungen, bezw. der außeretatsmäßigen Ausgaben. Da jedoch die Rechtslage der Regierung beim Nichtzustandekommen des Etats bei gewissen Ausgaben, wie Laband,[3]) selbst angibt, die gleiche ist, wie bei Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben, so sind seine Ausführungen hinsichtlich der Verantwortlichkeit, auch beim Nichtzustandekommen des Etats anzuwenden. In staatsrechtlicher Beziehung — führt Laband, a. a. O. aus — sei sie überhaupt nicht verantwortlich, da die Leistung von Ausgaben ohne Etatsgesetz nicht unter die im Art. 61 Abs. 1 der preußischen Verfassungsurkunde genannte Verfassungsverletzung subsumiert werden könne. Jedoch ist das m. E. sehr wohl möglich, denn wenn die Verfassung[4]) vorschreibt, daß alle Ausgaben auf den Etat gebracht werden sollen, so folgt daraus, daß sie Ausgaben ohne Etat nicht kennt und daß derartige

---

[1]) Laband, a. a. O., S. 969.

[2]) Laband, Budgetrecht, S. 73 ff.

[3]) Reichsstaatsrecht 1895, Bd. II, S. 968 und 4. Aufl. Bd. IV, S. 512 ff.

[4]) Siehe Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde.

Ausgaben, wenn sie trotzdem geleistet werden, der Verfassung zuwiderlaufen und eine Verletzung der Verfassung vorliegt. Folglich findet Art 61 Abs. 1 der preußischen Verfassungsurkunde Anwendung. Jedoch praktisch ist damit, wie auch Laband a. a. O. hervorhebt, nichts erreicht, da das im Art. 61 Abs. 2 der preußischen Verfassungsurkunde genannte Gesetz noch nicht erlassen ist.

Im Reiche besteht keine dem Art. 61 der preußischen Verfassungsurkunde analoge Vorschrift. Art. 17 der Reichsverfassung bestimmt nur die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Reichsministers dem Bundesrat und Reichstag gegenüber bei Anordnungen und Verfügungen des Kaisers.[1]) Zwar kommt, wie für alle Reichsbeamten, auch für den Reichskanzler der § 13 des Gesetzes, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vom 31. März 1873[2]) zur Anwendung, wonach jeder Reichsbeamte für die Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich ist, jedoch berührt dieser Paragraph, wie Arndt[3]) richtig hervorhebt, für den Reichskanzler in erster Linie nur die politische Verantwortlichkeit, kann hier also außer Betracht bleiben. Der Reichskanzler verstößt gegen den Art. 69 der Reichsverfassung, die auch nur Ausgaben auf Grund des Etatsgesetzes kennt, insoweit bei Leistung solcher ohne Etatsgesetz gegen die Verfassung; jedoch kann er deswegen, da eine ausdrückliche Vorschrift, was bei einer Verfassungsverletzung zu gelten habe, fehlt, staatsrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.

Eine zivilrechtliche Haftung dafür, daß die Minister ohne Etatsgesetz Ausgaben geleistet haben, lehnt Laband a. a. O. mit Recht ab, da die staatsrechtlichen Vorschriften des Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde keinen zivilrechtlichen Klagegrund abgeben können.

Auch strafrechtlich können nach Laband die Minister nur aus allgemeinen Grundsätzen — Laband[4]) nennt als Beispiel Unterschlagung — nicht aber, weil sie ohne Etatsgesetz Ausgaben geleistet hätten, zur Verantwortung gezogen werden. Auch hiermit trifft Laband m. E. das Richtige. § 2 des Reichsstrafgesetzbuchs läßt nur dann eine Bestrafung zu, wenn die Strafe zur Zeit der Begehung der Handlung

---

[1]) Vergl. die analoge Vorschrift in der preuß. Verfassungsurkunde Art. 44.
[2]) Reichsgesetzblatt 1873, S. 61.
[3]) Arndt, Reichsstaatsrecht, S. 681, Anm. 1.
[4]) Laband, Budgetrecht, S. 74, 75.

festgestellt ist. Da weder im Strafgesetzbuch noch durch ein besonderes Reichsgesetz die Leistung von Ausgaben ohne Etatsgesetz unter Strafe gestellt ist, kann kein Minister, wenn er Ausgaben ohne Budget leistet, bestraft werden. Nur auf Grund der allgemeinen Strafbestimmungen kann eine Bestrafung einer solchen Handlungsweise erfolgen. Jedoch möchte ich gegen das von Laband gewählte Beispiel — Unterschlagung — Widerspruch erheben, da den Ministern beim Leisten der Ausgaben zweifellos die Absicht der rechtswidrigen Zueignung fehlt. Eher könnte § 81 Ziff. 2 des Reichsstrafgesetzbuchs Anwendung finden, wobei es dann allerdings Tatfrage wäre, ob die Verfassung gewaltsam geändert sei.

Den Anführungen Labands über die Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets stimmen zu: Georg Meyer,[1] Pražak[2]) von Seydel,[3]) der, wenn das Etatsgesetz nicht zustande kommt, im monarchischen Staate dem Monarchen, im Reich „den Verbündeten" das Recht geben will, einseitig das Budget festzusetzen. Daß dies unzuläßig ist, ist oben Seite 17 ff. nachgewiesen worden.

Auch Hermann Schulze[4]) schließt sich im allgemeinen der Theorie Labands an, nur bezeichnet er den Zustand des nicht zustande gekommenen Etats als anormalen und gibt der Regierung infolgedessen das Recht und die Pflicht, „nach den Geboten des Notstandes" die Finanzverwaltung weiter zu führen. Damit will Schulze jede Rechtswidrigkeit der Regierung dadurch, daß sie Einnahmen ohne Etat erhebt, Ausgaben ohne solchen leistet, ausschließen. Jedoch wird, wie auch Laband[5]) hervorhebt, eine rechtswidrige Handlung, die im Notstande vorgenommen wird, nicht dadurch zur rechtmäßigen, sondern ihre Strafbarkeit wird nur ausgeschlossen. Es bleiben nur diese beiden Folgen übrig: entweder die Regierung befindet sich auch ohne Etatsgesetz auf verfassungsmäßigem Boden, wie Laband und seine Anhänger annehmen, oder die Regierung begeht mit der Verwaltung ohne Etatsgesetz eine Rechtswidrigkeit, wie von Roenne, Schwartz, Arndt annehmen, zu deren Theorie wir uns jetzt wenden. Tertium non datur.

---

[1]) Georg Meyer, Lehrbuch, § 207.

[2]) Pražak, im Archiv f. öffentl. Recht, Band II S. 467 ff.

[3]) von Seydel, Kommentar, S. 397.

[4]) Hermann Schulze, Lehrbuch, § 209 b.

[5]) Laband, Reichsstaatsrecht, 1895, 3. Aufl., Anhang S. 990.

3. Die Ansicht von Roenne's und seiner Anhänger.

Im Gegensatz zu den bisher genannten Staatsrechtslehrern faßt von Roenne[1]) das Etatsgesetz als formelle Ermächtigung der Regierungen Preußens, bezw. des Reiches zur Erhebung der Einnahmen und Leistung der Staatsausgaben auf. Es bilde, sagt von Roenne,[2]) die staatsrechtliche Vollmacht und die verfassungsmäßige Berechtigung zur finanziellen Verwaltung des Staates. Materiell seien allerdings die Einnahmen und Ausgaben des Staates bereits vielfach durch besondere Gesetze und staatliche Organisationen bestimmt; formell aber erhalte die Staatsregierung erst durch das Staatshaushaltsetatsgesetz die staatsrechtliche Ermächtigung, die ihr durch die Gesetze überwiesenen Einnahmequellen zu benutzen und die Ausgaben, mögen sie auf Gesetz beruhen oder nicht, zu leisten. Für Preußen erkennt von Roenne[3]) hinsichtlich der bestehenden Steuern und Abgaben allerdings die rechtliche Gebundenheit des Landtages an, diese in den Etat einzustellen, eine Pflicht, die er für den Reichstag und Bundesrat unbedingt ablehnt.[4]) Hinsichtlich dieser Einnahmen aber erhalte, so folgert von Roenne[5]) die preußische Regierung nicht erst die staatsrechtliche Ermächtigung zu ihrer Erhebung, sondern das Etatsgesetz enthalte in diesem Teile die Verstärkung des Steuergesetzes. M. E. dürfte diese Auffassung nicht richtig sein. Denn eine solche Verstärkung ist mit dem Wesen eines Gesetzes überhaupt nicht vereinbar; ein verfassungsmäßig zustande gekommenes Gesetz bedarf zu seiner Ausführung — es sei denn, daß dies ausdrücklich vorbehalten ist — weder eines besonderen Vollzugs noch eines besonderen „Verstärkungsgesetzes", sondern es kommt zur Anwendung und muß von der Regierung und allen anderen befolgt werden, eben weil es Gesetz ist. Folglich werden durch die Einstellung in das Etatsgesetz auch die Finanzgesetze nicht verstärkt; sie bedürfen zu ihrer Ausführung auch einer solchen garnicht, sondern sie werden, wie es die Art. 100, 109 der preußischen Verfassungsurkunde vorschreiben, forterhoben, bis sie im Wege der ordentlichen Gesetzgebung aufgehoben

---

[1]) von Roenne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., Band I, S. 632—643; derselbe, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl. Leipzig, 1877, Bd. II, S. 169—178.

[2]) Derselbe, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., Bd. I, S. 634.

[3]) von Roenne, a. a. O., S. 635.

[4]) Derselbe, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. II, S. 172 und S. 172 Anm. 1.

[5]) Derselbe, Staatsrecht der preußischen Monarchie, Bd. I, S. 635.

werden. Ausdrücklich anerkannt ist dies für Preußen in den genannten Artikeln; aber auch für das Reich muß das gleiche gelten, da die Einnahmen nicht auf Grund der Einstellung in den Etat, sondern auf Grund besonderer Gesetze erhoben werden. Jedoch auch mit der Terminologie von Roennes muß man zu diesem Ergebnisse kommen; da die Steuergesetze durch das Etatsgesetz nur verstärkt werden, müssen sie auch ohne solches — allerdings ohne Verstärkung — vorhanden sein. Und da alle Gesetze befolgt werden müssen, müssen auch die Steuern auf Grund dieser erhoben werden.

Wenn die Regierung ohne Etatsgesetz Einnahmen erhebt, führt von Roenne[1]) weiter aus, so begehe sie eine Rechtswidrigkeit, ebenso wie bei Leistung von Ausgaben ohne ein solches, die nur durch ein Indemnitätsgesetz legalisiert werden könne.

Als Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets betrachtet v. Roenne — für Preußen und das Reich die Frage übereinstimmend [2]) beantwortend —: die Auflösung der Volksvertretung, Wechsel der Minister, bezw. des Reichskanzlers. Jedoch vertauscht von Roenne hierbei die politischen mit den juristischen Folgen; die von von Roenne angeführten Wirkungen gehören der Politik [3]) an und sollen hier unerörtert bleiben; nur insofern, als Roenne die Verwaltung ohne Etatsgesetz als rechtswidrig bezeichnet, wird von ihm auch eine juristische Folge genannt. Aber selbst wenn man die eben als politisch bezeichneten Folgen als Rechtsfolgen auffassen wollte, so ist gegen ihre Zulässigkeit m. E. Widerspruch zu erheben, da dadurch die Vorherrschaft des Abgeordnetenhauses, bezw. des Reichstages dargetan würde. Diese ist aber weder in Preußen, noch im Reich durch die Verfassungen eingeführt, noch sollte sie eingeführt werden. In Preußen regiert vielmehr der König, im Reich die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, die vertreten sind im Bundesrate. Beide sind nach der Verfassung nicht verpflichtet, sich den Volksvertretungen zu beugen; der König von Preußen braucht nicht nach den Wünschen des Abgeordnetenhauses die Minister zu ernennen, ebensowenig wie im Reich der Kaiser den Reichskanzler nach denen des Reichstages. Mit der Theorie von Roennes würde der Sinn der

---

[1]) von Roenne, a. a. O., S. 643; derselbe, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. II, S. 168 mit S. 175.

[2]) von Roenne, Preuß. Staatsrecht. Bd. I, S. 642, Reichsstaatsrecht. S. 175, oben.

[3]) Fricker in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 50, S. 408.

Verfassungen gerade umgekehrt — nicht der König von Preußen, bezw. die Gesamtheit der verbündeten Regierungen wären die Souveräne, sondern die Mehrheit der Volksvertretungen.

Auf dem gleichen — meiner Ansicht nicht richtigen — Standpunkt steht Schwartz,[1]) indem er außer dem bereits von von Roenne genannten Wirkungen als Folge des Scheiterns eines Etatsgesetzentwurfes die Pflicht der Regierung betrachtet, sofort einen neuen Entwurf einzubringen. Jedoch ist dies ebensowenig eine Rechtswirkung, wie die oben genannten, sondern nur eine selbstverständliche Pflicht der Regierung, einen verfassungsmäßigen Zustand herzustellen. Als weitere, streng juristische Folge für das Nichtzustandekommen eines Budgets sieht Schwartz[2]) den Stillstand des Staates an. M. E. ist diese Ansicht aber gleichfalls nicht richtig, da durch das Nichtzustandekommen des Budgets die anderen Gesetze nicht aufgehoben werden. Die Unrichtigkeit der Ansicht folgt jedoch nicht, wie Laband annimt, aus der „Absurdität" der Folgen; denn diese können bei einer Gedankenoperation noch so „absurd" sein und doch richtig;[3]) sie folgt vielmehr aus dem Bestehenbleiben der übrigen Gesetze.

Damit das Staatsgetriebe jedoch nicht stillsteht, da andernfalls das Mittel — das Budget — den Zweck — den Staat — illusorisch machen würde, so verlangen von Roenne und Schwartz zwar, daß die Regierung in Preußen, wie im Reich weiter Einnahmen erhebe und Ausgaben leiste, hinsichtlich beider aber nachträglich die Indemnität durch die Volksvertretung nachsuche. Daß dieselbe hinsichtlich der Einnahmen nicht erforderlich ist, wird weiter unter Seite 36 ff. gezeigt werden.

Arndt,[4]) der sich hinsichtlich der Ausgaben ganz von Roenne und Schwartz anschließt, steht in Bezug auf die Einnahmen auf einem andern Standpunkte. Nach ihm ist die Regierung — für Preußen und das Reich gibt er eine gleiche Antwort — berechtigt, und da sie die Gesetze befolgen müsse, verpflichtet, alle Einnahmen zu erheben, da weder Landtag noch Reichstag ein Einnahmebewilligungsrecht haben, ein Grundsatz, der aus der geschichtlichen Entwickelung[5]) und aus den

---

[1]) Schwartz, a. a. O., S. 305, 306.

[2]) Schwartz, a. a. O., S. 305.

[3]) Vergl. ebenso, Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Berlin 1895, Bd. I, S. 456.

[4]) Arndt, Reichsstaatsrecht, S. 336.

[5]) Siehe Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901, S. 326 ff.

Art. 100, 109 der preußischen Verfassungsurkunde für Preußen und aus den Worten „nach folgenden Grundsätzen" des Art. 69 der Reichsverfassung und dessen geschichtlicher Entwickelung [1]) folge. Die Regierung braucht nach Arndt's [2]) Ansicht hinsichtlich aller Einnahmen auch keine Indemnität durch die beiden Kammern, bezw. durch Reichstag und Bundesrat. Das ist richtig, soweit die Einnahmen auf andern Gesetzen beruhen, unrichtig, soweit das Etatsgesetz für ihre Erhebung die rechtliche Grundlage bildet.

§ 9.

Zusammenfassende Beantwortung der Frage hinsichtlich a) der Einnahmen.

Wenn im folgenden, nachdem die verschiedenen Ansichten beleuchtet worden sind, eine zusammenfassende befriedigende Beantwortung der Frage nach den Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets gegeben werden soll, so muß ein wichtiger Satz des Budgetrechts, der in seiner ganzen Bedeutung besonders scharf von Arndt [3]) betont wird, vorangeschickt werden: Der Etat schafft nicht Recht zwischen dem Staat und seinen Gläubigern und Schuldnern, sondern betrifft nur das Verhältnis von Regierung und Volksvertretung, ein Satz den auch das Reichsgericht [4]) als richtig befunden hat, und der seine gesetzliche Anerkennung, und damit authentische Gültigkeit erhalten hat im § 8 des Gesetzes vom 11. Mai 1898, [5]) betreffend den Staatshaushalt: „Durch die Etats werden Privatrechte oder Privatpflichten weder begründet noch aufgehoben."

Die Beantwortung der Frage, welche Rechte und Pflichten der Regierung und der Volksvertretung bei nicht zustande gekommenem Etat verbleiben, sollen nur von diesem Gesichtspunkte aus erfolgen, und werden alle politischen Wirkungen, wie Auflösung des Abgeordnetenhauses, „Pairsschub" im Herrenhause, Ministerdemission u. s. w. unerörtert bleiben.

---

[1]) Derselbe, a. a. O., S. 318 ff.

[2]) Derselbe, a. a. O., für Preußen, S. 328, für das Deutsche Reich, ebenda, S. 338.

[3]) Arndt, a. a. O., S. 329 oben.

[4]) E. R. G. in Zivilsachen, Bd. 13, Nr. 61.

[5]) Preußische Gesetzsammlung 1898, S. 77.

Ebenso wie Laband will ich bei Betrachtung der Folgen der Budgetlosigkeit von den positiven Wirkungen des Etatsgesetzes, wenn ein solches zustande kommt, ausgehen, indem ich verfolge, welche Rechte und Pflichten ohne ein solches der Regierung und den Volksvertretungen verbleiben. Daß ich, obwohl von demselben Ziel ausgehend, zu einem wesentlich anderen Ergebnis als Laband gelange, liegt an der verschiedenen Auffassung über das Wesen und die Wirkungen des Etats.

Wenden wir uns zunächst zu den Einnahmen; diese rühren aus Steuern, Zöllen, indirekten Verbrauchs- und Verkehrssteuern, aus dem Finanz- und Verwaltungsvermögen her.

Die direkten und indirekten Steuern, Gebühren und Zölle, beruhen gemäß der Vorschrift des Art. 100 der preußischen Verfassungsurkunde, Art. 35 ff. der Reichsverfassung auf besonderen Gesetzen. Das Etatsgesetz hat sich, wie wir oben gesehen haben, innerhalb der gesetzlichen Grenzen zu halten, und jedenfalls kann nicht einseitig ein gesetzlich feststehender Einnahmeposten nur von einem Gesetzgebungsorgan gestrichen werden.[1] Da die Regierung auch ohne Etatsgesetz die andern Gesetze zu beobachten verpflichtet ist, hat sie somit das Recht und die Pflicht, die direkten und indirekten Steuern zu erheben; dies ist ja auch für Preußen in den Art. 100, 109 der preußischen Verfassungsurkunde ausdrücklich anerkannt. Jedoch auch für das Reich muß derselbe Grundsatz gelten, da, wie ich oben[2] bewiesen habe, das Etatsgesetz hinsichtlich der Einnahmen wenigstens zum größten Teile, nichtrechtliche Voraussetzung zu ihrer Erhebung ist.

Auch die Einnahmen aus dem Finanzvermögen, wie z. B. aus den Staatsdomänen, Staatsbergwerken, Staatseisenbahnen, Staatslotterien, vakanten Erbschaften u. a.,[3] müssen von der Regierung erhoben werden, da sie hierzu auch nicht erst durch das Haushaltsetatsgesetz ermächtigt wird. Von Roenne[4] will zwar ohne nähere Begründung den staatsrechtlichen Titel für die Erhebung dieser Einnahmen in der Einstellung in den Etat sehen, jedoch wendet sich hiergegen m. E. mit Recht Bornhak,[5] da die Berechtigung, zur Erhebung auch dieser Einnahmen, wie er ausführt, einmal daraus folge,

---

[1]) Vergl. oben S. 14.

[2]) Siehe oben S. 14 a. E.

[3]) Vergl. Meyer, Lehrbuch, S. 765.

[4]) von Roenne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4. Aufl., Bd. I, S. 635, Anm. 2.

[5]) Bornhak, a. a. O., S. 587.

daß bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde keine Staatseinnahmen auf dem Etat beruht hätten, es zur Aenderung dieses Rechtszustandes, also einer positiven Vorschrift, bedurft hätte, diese aber nicht erfolgt sei. Wenn man aber auch mit dem Erlaß der Verfassung eine Aenderung des Rechtszustandes annehmen wolle, so ändere dies an dem rechtlichen Verhältnisse der Regierung zu diesen Einnahmen garnichts, da nach der konstitutionellen Theorie und nach den Verfassungen aller konstitutionellen oder parlamentarischen Länder die nicht steuerartigen Einnahmen einer parlamentarischen Billigung nicht bedürften. Diesen Ausführungen ist meiner Ansicht durchaus beizustimmen. § 3 des Titels VII der bayerischen Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818, sowie § 109 der württembergischen Verfassungsurkunde vom 25. Sept. 1819 schreiben sämtlich nur die Zustimmung der Stände zu den direkten oder indirekten Steuergesetzen vor, und da, wie oben bewiesen, diese Staaten im Gegensatz zu Preußen-Deutschland wenigstens hinsichtlich der Steuern ein Einnahmebewilligungsrecht haben, so muß, wenn daß Einnahmebewilligungsrecht aus diesen Quellen selbst jenen Staaten fehlt, das Recht und die Pflicht für Preußens und Deutschlands Regierungen unbedingt gelten, die Einnahmen aus Domänen, Staatseisenbahnen, Staatslotterien usw. auch ohne Budget zu erheben.

Was jedoch die Einnahmen aus dem Verwaltungsvermögen, etwa durch Veräußerung von Verwaltungsgebäuden, anbelangt, so ist die Regierung zur Erhebung dieser Einnahmen ohne Etatsgesetz nicht berechtigt, da sie dazu nur durch ein Etatsgesetz ermächtigt werden kann. Denn in dieser Vereinnahmung liegt zugleich eine Verfügung über Staatsvermögen, welche die Regierung nie einseitig treffen darf.

Besonderes gilt auch noch für die Matrikularbeiträge. Da sie gemäß Art. 70 der Reichsverfassung nur in Höhe des budgetmäßigen Betrages erhoben werden dürfen, so sind die einzelnen Bundesstaaten nicht verpflichtet, Matrikularbeiträge zu zahlen, wenn kein Reichsbudget zustande kommt.

Weitere Einnahmen fließen weder dem Reiche noch Preußen zu, und dürfen und müssen die Einnahmen auch bei nicht zustande gekommenem Etat mit Ausnahme der Einnahmen aus dem Verwaltungsvermögen und den Matrikularbeiträgen weiter erhoben werden. Sie brauchen nachträglich der Volksvertretung nur zur Kenntnisnahme — dafür sprechen sich auch die Thronrede vom 5. August und das Indemnitätsgesetz vom 14. September 1866 aus — nicht zur Genehmigung mitgeteilt zu werden.

Hinsichtlich b) der Ausgaben.

Anders steht es mit den Ausgaben. Bei ihnen zeigt sich so recht die Bedeutung des eingangs dieses Teiles oben Seite 36 erwähnten Satzes, daß der Etat kein Recht schaffe zwischen Regierung und Dritten, sondern nur das Verhältnis der Regierung zum Parlamente berühre. Die Regierung muß folglich alle Forderungen, nicht nur die auf Gesetzen, sondern auch die auf Privatverpflichtungen beruhenden bezahlen, begeht aber dadurch, daß sie Ausgaben ohne ein Etatsgesetz leistet, eine Verfassungsverletzung dem Parlamente gegenüber, mit einer einzigen Ausnahme: den staatsrechtlich notwendigen, dem Zwecke und Betrage nach gesetzlich feststehenden Ausgaben.

Gerade dadurch, daß diese Theorie so scharf die Rechtswidrigkeit seitens der Regierung dem Parlamente gegenüber betont, unterscheidet sie sich von der Lehre Laband's, welcher in der Leistung von Ausgaben ohne Etatsgesetz, die durch ein rechtliches oder tatsächliches Bedürfnis des Staates geboten sind, keine Rechtswidrigkeit sieht und entgeht den Folgen der Theorie von Roenne's und Anhänger, welche bei nicht zustande gekommenem Etat nach strenger Konsequenz den Stillstand des Staates oder die Demission der Minister verlangen, was nach preußischem und deutschem Staatsrecht unzulässig ist.

Auch die Konstruierung eines Notstandes, wie ihn Schulze[1]) annimmt, wird dadurch ersetzt. Laband[2]) bezeichnet auch Brie als Anhänger der Schulzeschen Notstandstheorie; jedoch irrtümlicherweise. Denn Brie[3]) sagt ausdrücklich, daß „die Regierung dann — bei nicht zustande gekommenem Etat — nur diejenigen Befugnisse hat, die ihr durch die Rechtsordnung für einen solchen Fall gegeben sind". Da die Budgetlosigkeit aber keine gesetzliche Regelung gefunden hat und die preußische sowie die Reichsverfassung das Leisten der Ausgaben von der Einstellung in den Etat abhängig macht, gibt auch Brie der Regierung zur Leistung solcher ohne Etat kein Recht, behauptet vielmehr die Unrechtmäßigkeit und die Verantwortlichkeit der Regierung dem Parlamente gegenüber, die aber, falls Brie einen Notstand annähme, gerade ausgeschlossen wäre.

---

1) Hermann Schulze, a. a. O., S. 594.

2) Laband, Reichsstaatsrecht, 3. Aufl. 1895, S. 990 Anm. 3, Anh.

3) Brie, im Archiv f. öffentliches Recht, Bd. IV, S. 34.

Gegen Schulze ist zu sagen, daß, wie auch Laband[1]) richtig hervorhebt, eine rechtswidrige Handlung, die im Notstande vorgenommen wird, nicht dadurch zur rechtmäßigen wird, vielmehr dadurch nur ihre Strafbarkeit ausgeschlossen wird. Daß aber gerade die Verantwortlichkeit der Regierung beim Leisten von Ausgaben ohne Etatsgesetz bestehen bleiben muß, habe ich bereits oben Seite 30, 31 gegen Laband behauptet und zu beweisen versucht. Immerhin kommt jedoch meine Ansicht der Schulzeschen Theorie ziemlich nahe, da beide der Regierung Ausgaben zu leisten gestatten und beide die Rechtswidrigkeit derselben anerkennen. Der Unterschied zwischen beiden Meinungen besteht darin, daß durch das Handeln im Notstand die Haftbarkeit und Verantwortlichkeit aufgehoben wird, während gerade nach meiner Meinung dieselbe dem Parlament gegenüber bestehen bleibt und bestehen bleiben muß.

Bei den Ausgaben muß auch hinsichtlich der Folgen beim Nichtzustandekommen eines Budgets unterschieden werden zwischen den gesetzlich feststehenden und den erst von der Volksvertretung nach Zweck und Höhe festzustellenden Ausgaben. Von den der Bestimmung und dem Betrage nach gesetzlich feststehenden Ausgaben sind, was Jellinek[2]) übersieht, diejenigen zu trennen, welche nur dem Zwecke nach bestimmt sind, deren Höhe aber erst durch das Parlament definitiv festgestellt werden soll, da sie eine andere juristische Behandlung erfahren. Die gesetzlich dem Zwecke und der Höhe nach feststehenden Ausgaben muß die Regierung auch ohne Etat, wie wenn ein solcher zustande gekommen wäre, leisten. Nur besteht hier insofern eine Verschiedenheit, als die Volksvertretung bei der nachträglich zu erteilenden Indemnität, d. h. „der Erteilung der nachträglichen Genehmigung der Ausgaben in Gesetzesform",[3]) nicht nach freiem Ermessen bei diesen Ausgaben zu entscheiden hat, ob sie dieselben als erforderlich betrachtet oder nicht, sondern, wie sie dieselben in den Etat hätte einstellen müssen, so muß sie auch hier die nachträgliche Genehmigung erteilen, so daß man bei diesen Ausgaben anstatt Genehmigung wohl richtiger Anerkennung der Notwendigkeit sagen kann; denn wenn jemand seine Genehmigung, die er begrifflich erteilen oder versagen kann, erteilen muß, so kann das wohl kaum Genehmigung genannt werden. Dies ist der einzige Unter-

---

[1]) Laband, Reichsstaatsrecht, 3. Aufl. 1895, Bd. II, S. 990, Anhang; vergl. oben S. 32.

[2]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887, S. 294

[3]) Siehe Georg Meyer, Lehrbuch, § 155, S. 556.

schied, in der die hier vertretene Theorie sich von der Arndtschen,[1]) in deren enger Anlehnung sie sich sonst bewegt, unterscheidet, und sich der Labandschen[2]) nähert: Die staatsrechtlich notwendigen, dem Zwecke und der Höhe nach gesetzlich bestimmten Ausgaben zu leisten, hat die Regierung das Recht und die Pflicht. Hinsichtlich der nur dem Zwecke nach gesetzlich bestimmten Ausgaben aber, die sie gleichfalls leisten muß, begeht die Regierung mit der Leistung ohne Etatsgesetz eine Verfassungswidrigkeit, die nur durch nachträgliche Indemnität legalisiert werden kann. Jedenfalls darf die Regierung dem Reichstag und Bundesrat, bezw. Landtag gegenüber, staatsrechtlich nicht mit Recht, nicht einseitig die nach ihrer Meinung erforderlichen Ausgaben feststellen, weil dazu ein rechtliches Bedürfnis vorliegt, ebensowenig wie sie aus einem faktischen Bedürfnis ein Recht zu Verfassungsüberschreitungen erhalten kann.[3])

Die Rechtslage der Regierung bei den dem freien Ermessen der Volksvertretung unterliegenden Ausgaben ist die gleiche, wie bei den soeben genannten: Da das Staatsgetriebe bei nicht zustande gekommenem Etatsgesetze mit Rücksicht auf das Wohl und die Interessen der Allgemeinheit nicht ruhen kann, und auch ein zustande gekommenes Etatsgesetz wenigstens zum größten Teile nicht erst die Befugnis der Regierung zu Leistungen an Dritte schafft, ist die Regierung, falls diese Ausgaben wirklich erforderlich und dringend sind, den Dritten gegenüber auch ohne verabschiedetes Budget verpflichtet, auch die dem freien Ermessen der Volksvertretung unterliegenden Ausgaben zu leisten. Sie bedürfen aber, um auch staatsrechtlich zu rechtmäßigen zu werden, der nachträglichen Genehmigung der Volksvertretung.

Die Matrikularbeiträge Preußens an das Reich müssen gemäß Antrag 70 R.=V., auch ohne daß in Preußen ein Etatsgesetz zustande gekommen ist, doch an das Reich abgeführt werden, sofern nur im Reiche ein Bugdet zur Verabschiedung gelangt ist. Die Verantwortlichkeit des einzelnen die Zahlung bewirkenden Ministers nach Partikularrecht bleibt davon natürlich unberührt.[4])

---

[1]) Siehe Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901 S. 336 ff.

[2]) Laband, Reichsstaatsrecht, 3. Aufl., Bd. II, S. 967.

[3]) Vergl. Brie, im Archiv, für öffentliches Recht, Bd. IV, S. 34 und S. 30, oben.

[4]) Vergl. Haenel, Studien zum Deutschen Staatsrecht, Bd. II, Leipzig 1888, S. 354.

Ueber die staats-, zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister und des Reichskanzlers als Folge des Leistens von Ausgaben ohne Budget ist bereits oben S. 30 ff. gesprochen worden: die staatsrechtliche Verantwortlichkeit ist, ohne allerdings praktisch durchführbar zu sein, begründet, die zivil- und strafrechtliche ausgeschlossen.

Damit wäre die Frage nach den Folgen des Nichtzustandekommens eines Budgets beantwortet:

Die Einnahmen darf die Regierung, ohne eine Rechtswidrigkeit zu begehen, erheben; ein Recht und eine Pflicht, die ihr bei den Ausgaben nur hinsichtlich der dem Zwecke und der Höhe nach gesetzlich bestimmten zustehen.

Die nur dem Zwecke nach bestimmten und die nach freiem Belieben der Volksvertretung zu bewilligenden Ausgaben muß sie mit der oben erwähnten Einschränkung zwar auch leisten, begeht aber damit den Volksvertretungen gegenüber eine Verfassungsverletzung, die nur durch ein nachträgliches Indemnitätsgesetz geheilt werden kann.[1])

[1]) Nicht zu verwechseln mit der Indemnität, welche einen vorhandenen Formmangel heilen will, ist die Entlastung. Diese setzt immer schon ein rechtmäßig zustande gekommenes Budget voraus und ist bei der staatlichen Finanzverwaltung der letzte Akt, die Indemnitätserklärung soll die verfassungswidrig geleistete Ausgabe zu einer verfassungsmäßigen machen. Vergl. von Roenne, Staatsrecht d. preuß. Monarchie, 4. Aufl., S. 638, Anm. 2.

Schluß.

§ 10.

Vorschläge zur Beseitigung der Möglichkeit des Nichtzustandekommens eines Budgets.

Zum Schlusse der Arbeit sollen noch einige Erörterungen, wie der Möglichkeit des Nichtzustandekommens eines Budgets abgeholfen werden könnte, angeschlossen werden.

Wie bereits oben Seite 20 erwähnt, wurden sowohl in Preußen, wie im Reich gelegentlich der Verfassungsberatungen Vorschläge zur Beseitigung dieser Möglichkeit gemacht. Ebenso schlagen auch eine Anzahl von Staatsrechtslehrern, z. B. von Gerber,[1]) Laband,[2]) Zorn,[3]) Jellinek[4]) Ergänzungen der Verfassungslücke[5]) vor. Laband und Zorn wollen die Lösung der Budgetlosigkeit in der Festsetzung dauernder Ausgaben finden. Jedoch ist hiergegen mit Jellinek[6]) zu bemerken, daß die gesetzlich einmal festgestellten Ausgaben doch nach längerer Zeit wieder einmal revidiert werden müssen, und daß sich dann ebenso über ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit Streit erheben könnte. Auch die andern beiden Vorschläge Zorns,[7]) Verlängerung der Etatsperiode, Bewilligung größerer Pauschalsummen —

---

[1]) von Gerber, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts., 3. Aufl.; S. 169, Anm. 8.

[2]) Laband, Budgetrecht, S. 82 mit S. 62.

[3]) Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., S. 664.

[4]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 309.

[5]) Vergl. gegen von Roenne, (Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 4. Aufl., S. 641) der das Vorhandensein einer Verfassungslücke leugnet, Brie a. a. O., S. 32 und S. 32. Anm. 89 und oben Seite 28.

[6]) Jellinek, a. a. O., S. 309.

[7]) Zorn, a. a. O., S. 464, Nr. 1 und 3.

womit notwendig die Beseitigung der Spezialisierung[1]) verbunden sein müßte — scheinen mir nicht unbedenklich. Durch die Verlängerung des Etatsjahres würden die Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben, die an und für sich schon, wie ich oben gezeigt habe, ohne Rechtsgrund geleistet werden und der nachträglichen Genehmigung bedürfen, infolge der größeren Zeitdauer wesentlich vermehrt werden und nur neuer Streit über ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit hervorgerufen werden — dadurch also nichts gebessert sein! Der Reichstag hat demgemäß 1881 auch einen Gesetzesentwurf betreffend die Verlängerung der einjährigen Etatsperiode auf zwei Jahre mit großer Mehrheit abgelehnt. Durch häufigere Einführung der Bewilligung von Pauschquanten würde das Spezialisierungsrecht des Reichstages und Abgeordnetenhauses ohne Grund beschränkt werden, und würde deshalb eine solche schwerlich die Zustimmung der Volksvertretungen erhalten.

Am besten erscheinen mir die Vorschläge Jellineks[2]) betreffend Beseitigung der Budgetlosigkeit, wenn auch deren schwere praktische Durchführung nicht verkannt wird; gesetzliche Anerkennung zeitlich begrenzter Provisorien und die Einführung je eines Staatsgerichtshofes für Preußen und das Reich. Dem Provisorium, innerhalb dessen die Regierung mit Recht alle Ausgaben leisten könnte, wäre der Etat des letzten Jahres zugrunde zu legen, mit der Beschränkung, die außerordentlichen Ausgaben möglichst bis zur Feststellung des neuen Etats zu verschieben. Die Frist des Provisoriums könnte sechs Monate betragen. Zu gleicher Zeit müßte ein Staatsgerichtshof geschaffen werden, dem die Regierung oder das Parlament die Konflikte, weswegen das Etatsgesetz nicht zustande gekommen ist, nach Scheiterung sofort vorzulegen, und dessen Entscheidungen sich Regierung und Volksvertretung unbedingt zu fügen hätten. Dieser Staatsgerichtshof wäre aus Richtern, Mitgliedern der Regierung und des Parlamentes zusammen zu setzen, derart, daß den Richtern die Majorität eingeräumt werden müßte. Der

---

[1]) Ueber das Recht der Spezialisierung herrscht in der Theorie großer Streit. Seidler (Budget und Budgetrecht, S. 143) will darin eine Abgrenzung zwischen Gesetz und Verordnung sehen; Rümelin (in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 45, S. 316) fordert eine möglichst geringe Spezialisierung. Vergl. gegen beide die m. A. richtige Meinung Labands (im Archiv für öffentl. Recht, Bd. I, S. 174, S. 177), wonach der Volksvertretung in jedem einzelnen Fall die Spezialisierung überlassen bleiben muß; feste Regeln lassen sich darüber nicht geben.

[2]) Jellinek, a. a. O., S. 309.

derartig zusammengesetzte Staatsgerichtshof hätte die streitige Frage, wie jedes andere Streitverhältnis nach freier Ueberzeugung binnen gesetzter Frist, die natürlich kürzer als das Provisorium von sechs Monaten sein müßte, zu entscheiden und das neue Etatsgesetz könnte dann noch vor Ablauf des Provisoriums fertig gestellt werden. Einen Staatsgerichtshof für diese Streitigkeiten besitzt bereits Oldenburg.[1]) Bei nicht rechtzeitigem Zustandekommen ist der Staatsgerichtshof nicht anzurufen, da in diesem Fall das erste gesetzliche Aushülfsmittel, das Provisorium, genügt, und der neue Etat vor Ablauf dieser Frist wohl fertiggestellt sein wird.

Auf diese Weise werden alle unangenehmen Folgen beim Nicht- oder nicht rechtzeitigen Zustandekommen eines Budgets für die Regierung und Volksvertretung gänzlich beseitigt: eine Budgetlosigkeit ist ausgeschlossen.

---

[1]) Oldenburgische Staatsgrundgesetz von 1851, Art. 209.

Lebenslauf.

Am 2. April 1886 wurde ich, Hans Birkholz, als Sohn des verstorbenen Regierungssekretärs Bruno Birkholz und seiner gleichfalls verstorbenen Ehefrau Agnes geb. Groß in Posen geboren und bin preußischer Staatsangehöriger. Ich bin evangelischer Konfession. Ich besuchte das Königliche Marien-Gymnasium in Posen, das ich Ostern 1904 mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Hierauf studierte ich 6 Semester Rechtswissenschaften an den Universitäten Tübingen (3 Semester) und Breslau (3 Semester).

Am 6. Juli 1907 bestand ich am Oberlandesgericht zu Breslau die erste juristische Staatsprüfung, am 19. Juli 1907 das examen rigorosum.

Meiner Dienstpflicht habe ich noch nicht genügt.

Zur Zeit bin ich bei dem Königlichen Amtsgericht zu Gottesberg beschäftigt.

Während meiner Studienzeit besuchte ich die Vorlesungen und Uebungen folgender Herren Dozenten:

Beyerle, Brie, Busch, Dahn, Engelmann, Fischer, Frank, Heck, Heilborn, von Lange, Leonhard, Ohr, Rietschel, Schott, Sombart, von Wendt, Wolf.

Allen meinen hochverehrten Lehrern sage ich noch einmal an dieser Stelle meinen herzlichsten Dank, insbesondere den Herren Geheimräten Professor Dr. Brie und Professor Dr. Dahn für ihre mannigfache gütige Förderung, die sie mir bei Abfassung der vorliegenden Arbeit zuteil werden ließen.